



Document de treball FUNDACIÓ JAUME BOFILL

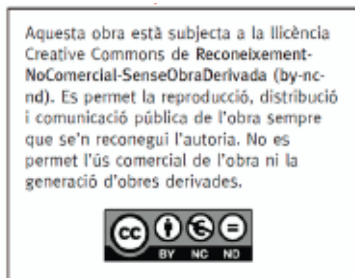
Una mirada al procés de definició de l'agenda educativa mundial 2030

El moviment “Educació per tothom”

Clara Fontdevila

Membre del Grup de recerca en Globalització, Educació i Polítiques Socials (GEPS-UAB)

MARÇ 2016



Nota: L'Anàlisi i recomanacions que figuren en aquest informe no reflecteixen necessàriament el posicionament de la Fundació Jaume Bofill.

Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill estan disponibles per a descàrrega al web <http://www.fbofill.cat>

Fundació Jaume Bofill, 2016
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
<http://www.fbofill.cat>

Primera edició: març de 2016
Autora: Clara Fontdevila
ISBN: 978-84-945264-4-2

Coordinació de continguts: Valtencir Mendes i Samuel Blázquez
Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó
Disseny: Amador Garrell

Índex

Resum	4
Sigles i acrònims utilitzats	5
Introducció	7
1. Panoràmica del procés	9
1.1. La via Nacions Unides	9
1.1.1. Cap a una agenda pel desenvolupament post-2015	9
1.1.2. Els objectius pel desenvolupament sostenible	16
1.2. La via EPT	19
1.3. Una agenda única	21
1.4. El debat sobre el finançament	26
2. Qualitat, equitat i aprenentatge al llarg de la vida. Més enllà de les <i>buzzwords</i>	27
2.1. Aprenentatge al llarg de la vida: el què i el com	28
2.1.1. Quin cicle d'educació "de referència"?	28
2.1.2. Educació i cura durant la primera infància	29
2.1.3. Educació post-secundària i adquisició d'habilitats	30
2.1.4. L'educació d'adults	33
2.2. El tractament de l'equitat	35
2.3. Qualitat: més enllà dels resultats d'aprenentatge?	37
3. Recursos i mitjans d'implementació	43
3.1. Un nou finançament per una nova agenda?	44
3.2. El paper del professorat	49
3.3. Altres mitjans d'implementació	51
3.4. Unes noves regles del joc: governança i arquitectura financera	52
4. Qüestió de mesura	55
4.1. Mecanismes i equips destacats	55
4.2. Qüestions controvertides: alguns punts de debat	58
5. Conclusions	63
6. Referències	66

Resum

El passat 2015, tant l'agenda Educació per Tothom (EPT) com els Objectius del Mil·lenni promoguts per les Nacions Unides arribaren a la seva data límit. Arran d'aquest final d'etapa, de 2012 s'ha dut a terme un procés de revisió i actualització de l'agenda educativa global. Organitzacions internacionals, agències bilaterals i representants de la societat civil i el sector privat han participat en una sèrie de debats i consultes per establir les prioritats de l'anomenada agenda 2030.

En contrast amb la dualitat d'agendes (EPT/ONU) que havia caracteritzat l'etapa anterior, el debat post-2015 ha donat lloc a la formulació d'un únic conjunt d'objectius, integrats en els nous Objectius pel Desenvolupament Sostenible aprovats per les Nacions Unides el setembre de 2015. La Declaració d'Incheon resultant del Fòrum Mundial per l'Educació del maig de 2015, juntament amb el Marc per l'Acció aprovat per la UNESCO el novembre del mateix any, impliquen així una forma d'harmonització o convergència entre el moviment Educació per Tothom i l'agenda global de les Nacions Unides. Un segon canvi significatiu respecte l'escenari anterior ha estat l'acord generalitzat sobre la necessitat d'anar més enllà de les qüestions que havien centrat l'agenda educativa global (accés, educació primària o la igualtat de gènere). Dimensions com l'equitat en sentit ampli, la qualitat o els mitjans d'implementació han adquirit un paper central en els diferents espais de discussió i deliberació, donant lloc a una nova agenda generalment jutjada d'ambiciosa i comprensiva.

Ara bé, més enllà del consens d'expandir el focus d'atenció, el debat s'ha caracteritzat per l'abundància i diversitat de propostes i aproximacions, que evidencien l'existència d'un camp subjepte a tensions i obert a agendas divergents. A raó d'aquesta multiplicitat de punts de vista, la forma final presa per l'agenda presenta un notable grau d'ambigüitat sobre certes qüestions, que converteixen en central l'exercici de selecció d'indicadors. També arran d'aquesta mateixa diversitat de propostes, la forma final de l'Agenda 2030 no ha estat exempta de crítiques. La relativa omissió de la qüestió del finançament, el rol atorgat al professorat o el nou cicle educatiu "de referència" són alguns dels temes que més controvèrsia han suscitat, juntament amb el mateix procés de convergència entre la via EPT i la via Nacions Unides.

Aquest informe té com a objectiu repassar el procés de debat seguit fins al present, identificant tant els principals canals de discussió i negociació com els punts d'acord i desavinença que s'han posat de manifest. A través d'una revisió de les aportacions fetes per part de diferents agents, es procura sintetitzar l'estructura i cronologia del procés alhora que copsar les perspectives privilegiades en la forma final presa per l'Agenda 2030. I si bé encara és aviat per predir les implicacions que tindrà aquesta, aquest informe posa de manifest com aquest procés marca un clar canvi en els mecanismes i lògiques de decisió a nivell global, amb la formació de noves aliances i nous espais de debat. Així mateix, s'evidencien una sèrie de tensions – entre la voluntat de democratització i una capacitat d'intervenció molt desigualment distribuïda, entre l'ambició i el realisme, entre la necessitat de concreció i els avantatges d'una certa ambigüitat que permet acomodar punts de vista diferents. Es planteja així un nou escenari global complex que condicionarà la política educativa dels propers anys. Un replantejament d'aquesta envergadura, en definitiva, ofereix una oportunitat única pels agents educatius situats a tots els nivells. Tots aquells individus i organitzacions vinculats al món educatiu tenen doncs la possibilitat d'implicar-se, a través de l'acció global o local, en la redefinició del panorama educatiu del futur més immediat.

Sigles i acrònims utilitzats

AAAA	Addis Ababa Action Agenda
CSR	Corporate Social Responsibility
ECOSOC	Economic and Social Council
EDS	Educació pel Desenvolupament Sostenible (ESD)
EFA	Education for All
EFA-FTI	Education for All- Fast Track Initiative
EFA-GMR	Education for All – Global Monitoring Report
EFA-SC	Education for All – Steering Committee
EGC	Educació per la Ciutadania Global (GCED)
EI	Education International
EPT	Educació per Tothom (EFA)
ESD	Education for Sustainable Development
FMI	Fons Monetari Internacional
GBCE	Global Business Coalition for Education
GCE	Global Campaign for Education
GCED	Global Citizenship Education
GEFI	Global Education First Initiative
GEM	Global EFA Meeting
GFE	Global Fund for Education
HLP	High Level Panel of Eminent Persons
IAU	International Association of Universities
ILO	International Labour Organization
LMTF	Learning Metrics Taskforce
MDG	Millennium Development Goals
OCDE	Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objectius del Mil·lenni (MDG)
ODS	Objectius pel Desenvolupament Sostenible (SDG)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONU	Organització de les Nacions Unides
PISA	Programme for International Student Assessment
SDSN	Sustainable Development Solutions Network
TAG	Technical Advisory Group on Post-2015 Indicators
UN-DESA	United Nations – Department of Economic and Social Affairs

UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNGC	United Nations Global Compact
UNICEF	United Nations Children's Fund
WEF	World Economic Forum

Introducció

La Conferència Mundial de l'*Educació per Tothom* (EPT) celebrada a Jomtien l'any 1990 posà punt i final a un període de multilateralisme educatiu caracteritzat per una profunda fragmentació i falta de coordinació entre els principals actors internacionals (Mundy, 1998, 2006). Liderada pel Banc Mundial, la UNESCO, UNICEF i la UNDP, la conferència va establir un conjunt de metes educatives globals, adoptades per 155 països i 150 ONGs assistents. D'aquesta manera, s'inaugurava una nova etapa, marcada per primer cop per l'existència d'una agenda educativa global (Jones, 2007). Aquesta agenda es veuria consolidada i reforçada deu anys després, al World Education Forum celebrat a Dakar l'abril de 2000. En aquest s'aprovà un ambiciós marc d'acció global en el què es definiren un conjunt de 6 grans objectius a aconseguir de cara l'any 2015. L'anomenat "marc de Dakar", doncs, consolidava així un cert consens en matèria de prioritats educatives del qual esdevingueren partícips un nombre notable d'organismes internacionals, governs estatals i societat civil esdevingueren.

En paral·lel, en el mateix any 2000 les Nacions Unides van adoptar una sèrie de 8 Objectius del Mil·lenni (ODM), dos dels quals abordaven específicament l'educació. A diferència de l'agenda EPT, aquesta proposta es caracteritzava per uns nivells d'aspiració clarament més modestos, que privilegiaven l'educació primària alhora que restaven importància a l'educació en tant que bé públic i dret humà (Enns, 2014). A l'hora de l'aplicació d'aquestes agendes, la dualitat es resolgué bàsicament a favor dels ODM. Les prioritats establertes en aquest marc, doncs, acabaren jugant un paper més destacat que l'agenda EPT pel què fa a l'orientació dels compromisos globals així com de l'acció dels estats i organitzacions internacionals (King i Rose, 2005; Mundy, 2006).

En els anys previs al 2015, marcat per ambdues agendes com a data límit per l'assoliment dels objectius, s'ha establert un procés de revisió profunda de l'agenda educativa global, en el què s'ha donat a conèixer com a procés post-2015. Així, des del setembre de 2012 s'han dut a terme una sèrie de consultes sobre el futur de l'agenda EPT, en què han participat agències multilaterals, estats membres de les Nacions Unides, agències bilaterals, organitzacions de la societat civil i representants del sector privat (Enns, 2014). El procés culminà el passat maig de 2015 al World Education Forum celebrat a Incheon, en què s'aprovà una Declaració en la qual s'estableixen les noves prioritats i es treballà amb un primer esborrany del nou Marc per l'Acció. A la vegada, des de les Nacions Unides s'han iniciat una sèrie de processos i negociacions orientats a la formulació dels nous Objectius pel Desenvolupament Sostenible (en substitució els ODM) – els quals, entre d'altres temàtiques sectorials, aborden també la qüestió educativa. Aquestes discussions han tractat tant les possibles metes i objectius, com els indicadors de progrés d'aquestes, els instruments i mecanismes de control i de governança global, o qüestions relatives al finançament.

Així doncs, l'agenda educativa global es troba avui en la fase final d'un procés de redefinició que compta amb la participació d'un ampli ventall d'agents de diferent tipus. Un dels canvis més significatius respecte l'anterior escenari ha estat el final de la dualitat EPT/ODM, i la conseqüent formulació d'un únic conjunt d'objectius, integrats en els nous ODS aprovats a la cimera de les Nacions Unides del setembre d'enguany, i desenvolupats en un Marc per l'Acció aprovat en la Conferència General de la UNESCO del passat novembre. Més enllà d'aquesta "harmonització" final, però, l'abundància de propostes, *position papers* i contribucions d'altre tipus produïdes aquests darrers anys posen de manifest que l'agenda educativa global és un camp subjecte a múltiples tensions, que acull perspectives divergents i s'obre a agendes rivalitzants.

Aquest informe es proposa donar compte del procés seguit fins ara per aquest debat. En termes generals, és concebut com a revisió del conjunt de processos de proposta, discussió i negociació duts a terme fins a data d'avui. Es persegueix, doncs, un doble objectiu: en primer lloc, es pretén identificar els diferents agents implicats i canals de deliberació posats en marxa; en segon lloc, es

busca copsar els principals punts d'acord i desavinença i analitzar les implicacions de la forma que finalment ha pres l'agenda. El document que presentem, doncs, s'estructura com segueix: en primer lloc, s'ofereix una "panoràmica del procés", és a dir, una descripció general dels diferents equips implicats i línies de treball endegades des de 2012 – acompanyada d'una anàlisi o observacions de les implicacions i punts principals a retenir de cada etapa. A continuació, es presenta un repàs dels diferents posicionaments, preferències i propostes d'objectius i metes plantejats pels documents de treball presentats des de les múltiples agències i organitzacions implicades. Es procura copsar tant aquells punts sobre els quals existeix un cert consens com les qüestions entorn de les quals existeixen encara divergències o tensions significatives. Se segueix amb un apartat centrat en el debat originat entorn dels recursos i mitjans d'implementació – això és, relatiu al finançament, les estructures de governança global i la qüestió del professorat. Seguidament, s'aborden el procés i principals punts de tensió lligats a la definició dels indicadors, és a dir, la quantificació de les metes. Tanca el document una secció destinada a les conclusions, en què s'exposen algunes reflexions de caràcter general i s'assenyalen possibles preguntes i línies de recerca futures.

1 – Panoràmica del procés

Si bé el resultat final del debat ha estat una única llista de metes, bona part del procés que ha conduït a aquest resultat final s'ha estructurat reflectint la duplicitat d'agendes que en el seu dia va originar la doble via Educació Per Tothom/Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni – precedents de l'actual agenda. Així, en un inici, el debat sobre l'agenda educativa post-2015 s'articulà de fet sobre dues branques de treball, que només finalment acabaren resultant en un procés de convergència o integració – si bé des de l'inici del procés hi ha hagut múltiples punts de contacte entre aquestes dues vies.

En aquest primer apartat es dona una panoràmica general dels agents i equips implicats en les diferents fases que han conduït finalment a la definició de la nova agenda. La secció s'estructura com segueix: en primer lloc es presenten separatament les dues “vies” o branques de debat- començant per la vinculada a l'ONU i seguint per liderada per la UNESCO i vinculada a l'agenda EPT. A continuació, es presenta un apartat centrat en la integració d'aquestes dues agendas; i a mode de tancament, es fa un repàs de la lògica i estructura del debat específicament vinculat al finançament de l'agenda pel desenvolupament post-2015.

1.1. La via Nacions Unides

Aquesta línia de treball comprèn tant la revisió dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) com la definició dels nous Objectius pel Desenvolupament Sostenible (ODS), que els han de substituir. Cal apuntar, però, que es tracta de dos processos inicialment concebuts com a separats i autònoms: no és fins la 69^a sessió de l'Assemblea General de l'ONU que s'acorda formalment avançar vers la integració de (l'aleshores anomenat) procés post-ODM i el debat sobre els ODS, amb l'objectiu d'establir una agenda coherent. Així doncs, aquest primer apartat es planteja prenent en consideració aquesta distinció: en primer lloc, s'aborden els diferents processos no estrictament vinculats a la negociació d'un nou conjunt d'objectius (sinó a un debat de l'agenda pel desenvolupament post-2015 en termes genèrics); tot seguit, es descriu el procés relatiu a l'acord dels nous ODS. En ambdós casos, i en vistes de la complexitat dels mecanismes posats en joc, se segueix una estructura basada en un primer apartat de caràcter descriptiu, i seguit per una secció de caràcter més interpretatiu orientada a explorar les implicacions de les iniciatives o mecanismes posats en marxa.

1.1.1. Cap a una agenda pel desenvolupament post-2015

El context

Abans de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Sostenible de juny de 2012 (Río+20), que donà el tret de sortida a la definició d'un nou conjunt d'objectius globals, hi havia ja una sèrie de processos en marxa orientats a la definició d'un nou marc global del desenvolupament. De fet, aquesta voluntat es remunta a la 64^a sessió de l'Assemblea General que tingué lloc el 2010, en què es feu una petició formal al Secretari General de l'ONU d'informar anualment sobre els avenços fets cap a una agenda del desenvolupament post-2015. Dins aquestes iniciatives “primerenques” cal destacar especialment:

- *High Level Panel of Eminent Persons* (HLP), creat el juny de 2012, co-presidit pels caps d'estat d'Indonèsia, Libèria i el Regne Unit i compost per representants governamentals, del sector privat, la societat civil, etc. Es tracta d'un organisme al qual s'encarrega la missió de proporcionar orientacions o consells generals que ajudin a donar direcció el debat, i que es reuní en cinc ocasions entre setembre de 2012 i maig de 2013.

- *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), establerta l'agost de 2012 pel Secretari General de l'ONU. Consistent en una xarxa d'experts provinents de centres de recerca, universitats, el sector privat i organitzacions internacionals, s'organitza en 12 grups temàtics. Un d'aquestes adreça específicament la qüestió educativa (*Early Childhood Development, Education and Transition to Work Group*).
- *United Nations Global Compact* (UNGC), establert el juliol de 2012 i concebut com a marc de treball orientat a recollir les aportacions del sector privat en relació a l'agenda post-2015. El seu funcionament es basa en la col·laboració voluntària de companyies o agents corporatius, i ha estat el principal altaveu del sector privat.

A aquests primers fòrums i grups de debat i treball tècnics s'hi afegiren, més endavant, una sèrie de mecanismes pensats en termes a "conversa global" i articulats o recollits al voltant de la plataforma en línia *The World We Want*, a través de les quals es pretenia recollir les preferències i punts de vista d'un ampli ventall d'agents. Dins d'aquest cal enquadrar una sèrie de consultes nacionals organitzades en 88 països (facilitades o liderades per les oficines de la UNDP), així com 11 consultes temàtiques (una de les quals exclusivament centrada en educació), seguides d'una segona fase en forma de diàlegs d'abast nacional i centrades en qüestions relatives als mitjans d'implementació.

Taula #1. Consultes temàtiques i diàlegs sobre mitjans d'implementació

Consultes temàtiques	Diàlegs sobre mitjans d'implementació
Desigualtats	Localització de l'agenda post-2015
Salut	Aliances amb la societat civil
Seguretat alimentària i nutrició	Enfortiment de les capacitats i construcció d'institucions eficaçes
Energia	Col·laboració amb el sector privat
Governabilitat	Seguiment participatiu pel retiment de comptes
Educació	Cultura i desenvolupament
Conflictes i fragilitat	
Aigua	
Creixement i educació	
Sostenibilitat ambiental	
Dinàmica de la població	

Complementàriament, i en una lògica de consulta oberta destinada a promoure el debat, es posà en marxa una "enquesta global" (vegeu Vinyeta #1) així com una sèrie d'e-discussions entre desembre de 2012 i març de 2013, també sustentades en la plataforma *The World We Want*. Aquestes plantejaven, entre d'altres, quatre àmbits específicament lligats a l'educació (i moderades per experts en la matèria). Ordenades de major a menor nombre de contribucions, aquestes foren: equitat en l'accés, qualitat de l'aprenentatge, ciutadania global, habilitats i feina; i governança i finançament¹.

Tot i que, com es desenvolupar més endavant, l'impacte o influència de cadascun d'aquests mecanismes de consulta no resulta fàcil de determinar, sembla que la contribució més rellevant, almenys a nivell d'educació, fou la sorgida de la consulta temàtica – en tant que l'informe final que en resultà serví no només d'*input* a l'informe de seguiment del Secretari General de l'ONU sinó també a

¹ Si bé no es trobava formalment agrupada sota l'epígraf d'educació, a aquests quatre temes caldria afegir la e-discussió sobre innovació en l'educació de noies.

l'informe final presentat l'HLP com a l'*issue brief* sobre educació i cultura presentat a l'Open Working Group. La consulta fou liderada per la UNESCO i UNICEF, amb el suport dels governs canadenc, senegalès i alemanys, així com de la William and Flora Hewlett Foundation. En aquest sentit, i com suggereix aquest lideratge, cal tenir en compte que aquesta consulta funcionà en bona part com a "punt de juntura" entre el debat EPT (liderat per la UNESCO) i el debat de les Nacions Unides. Així, si bé la consulta forma part del procés de revisió dels ODM i disseny dels ODS liderat per la ONU, a la pràctica s'organitzà bàsicament en forma de trobades en format de fòrum EPT, com es pot observar en la Taula #2:

Taula #2. Consulta temàtica sobre educació: cronologia de reunions	
Trobades EPT regionals	
<i>Regió àrab</i>	Octubre de 2012, Sharm el-Sheikh (Egipte)
<i>Àfrica</i>	Octubre de 2012, Johannesburg (Sud-Àfrica)
<i>Amèrica Llatina i Carib</i>	Gener de 2013, Ciutat de Mèxic (Mèxic)
<i>Àsia i Pacífic</i>	Febrer-Marc de 2013, Bangkok (Tailàndia)
Reunió col·lectiva d'ONGs per l'EPT	Octubre de 2012, París (França)
Trobada paral·lela EPT	Novembre de 2012, París (França)
Consulta amb el sector privat i les agències globals	Febrer de 2013, Washington DC (EUA)
Sessió informativa amb els estats membres de l'ONU	Març de 2013, Nova York (EUA)
Trobada global de la consulta temàtica sobre educació en l'agenda pel desenvolupament post-2015	Març de 2013, Dakar (Senegal)

V#1. Una “enquesta global”: MY World

Un altre dels elements a través dels quals s’ha procurat reforçar la dimensió participativa o “oberta a la ciutadania” ha estat la macro-enquesta de resposta voluntària *My World*, organitzada per l’ONU en col·laboració amb la World Wide Web Foundation, l’Overseas Development Institute i Ipsos Mori. A octubre de 2015, aquesta comptava amb la participació de més de 8 milions i mig d’individus de 194 països, als quals es pregunta pels 6 temes a prioritzar, sobre un total de 16. I si bé les implicacions reals de la iniciativa són discutibles, i cal no oblidar el caràcter no-representatiu de l’enquesta, és com a mínim interessant observar com la qüestió educativa ha mantingut des d’un primer moment una posició de lideratge, encapçalant el rànquing de prioritats en tots els grups d’edat, gèneres, grups per nivell educatiu o bé índex de desenvolupament humà del país d’origen.

Els informes i contribucions sorgits de totes aquestes iniciatives (recordem: l’HLP, l’SDSN, l’UNGC i els diferents processos de consulta) foren recollits i considerats en l’informe de síntesi elaborat pel Secretari General de l’ONU, que al seu torn serví d’*input* central al debat sobre el tema conduït en la sessió l’Assemblea General de l’ONU de setembre de 2013² – si bé, com es desenvolupa en la secció següent, el pes específic de cadascun d’elles resulta menys evidents i, possiblement, té un caràcter desigual.

Quin lloc per l’educació? Alguns punts de consens

Pel què fa a les implicacions d’aquesta primera etapa en termes educatius, val la pena retenir diversos punts. En primer lloc, resulta molt destacable la centralitat atorgada a l’educació. Es tracta d’un protagonisme que en cap cas es pot donar per descomptat, i el qüestionament del qual ha estat una font de preocupació en diversos punts del procés (vegeu p. 18). Així, aquesta centralitat es posa de manifest tant en l’organització de les consultes temàtiques i les e-consultes (a partir de les quals es planteja una línia de debat exclusivament centrada en el tema), com en el tractament que rep aquesta des d’equips de treball sense un mandat específicament centrat en educació. Respecte aquest segon punt, cal destacar sobre tot el plantejament de l’HLP. Així, la menció directa de les qüestions vinculades a educació i aprenentatge en el primer comunicat d’aquest equip representa un element rellevant, malgrat la indefinició dels comentaris al respecte. Encara més important, la proposta d’un objectiu exclusivament centrat en educació reforça el caràcter essencial atorgat al tema. De fet, i com observaren el mateix 2013 Bergh i Couturier (en un informe de valoració dels nivells de similitud de les propostes aleshores plantejades per l’HLP, l’SDSN, el Secretari General de l’ONU i l’UNGC), l’educació es plantejava des d’un principi com una de les àrees en què aquestes propostes compartien més aspectes. Més específicament, és remarcable que en totes elles l’educació adquirís la categoria d’objectiu, i la perspectiva o aproximació fos estimada com a relativament similar en la majoria de *policy areas*.

Finalment, dues altres iniciatives organitzades directament per les Nacions Unides confirmen la centralitat concedida al tema. Així, tant el nomenament d’un Enviat Especial per l’Educació Global (Gordon Brown) l’any 2012; com l’establiment de la iniciativa *Education First* aquest mateix any³, ressalten el protagonisme atorgat a la qüestió. I si bé la “contribució” substancial d’aquestes iniciatives resta per veure, l’esforç que aquestes suposen fins i tot en termes “retòrics” o simbòlics mereix ser presa en consideració – essent susceptible de convertir-se en un actiu rellevant en un tre-

² A més a més, i posteriorment a la publicació de l’informe del Secretari General de l’ONU, des de l’Assemblea General es dugueren a terme una sèrie de debats addicionals (3 debats temàtics i 3 *high-level events* entre febrer i juny de 2014. Igualment, cal tenir en compte que els resultats de les consultes sobre mitjans d’implementació no foren incorporats al debat fins més endavant.

³ Establert pel Secretari General de les Nacions Unides, aquesta iniciativa marca com a prioritats clau l’accés, la qualitat i l’educació per la ciutadania. Així, i si bé es tracta d’un projecte orientat a accelerar el procés dels EPT *goals* i els ODM lligats a l’educació, més que no pas a la definició de l’agenda post-2015, val la pena tenir en compte que el seu èmfasi en el foment de la ciutadania global com una de les tres prioritats confereix certa “legitimitat” al tractament de les qüestions de currículum o contingut.

ball d'*advocacy*, per exemple.

La centralitat concedida a l'educació és, d'altra banda, coherent amb els canvis experimentats pel règim de l'educació pel desenvolupament des de mitjans dels 80, i que ja cristallitzaren en l'acord sobre l'agenda EFA i els anteriors ODM. Com observa Mundy (2006), progressivament hauria emergit un nou consens o "tercera via" que acostava les posicions més favorables a la globalització i un desenvolupament orientat al creixement econòmic (pròpies de les institucions de Bretton Woods) i les aproximacions més orientades a l'equitat i escèptiques amb la globalització (típicament, en les organitzacions de les Nacions Unides). En aquest nou paradigma, la preeminència concedida a l'educació era relativament esperable en tant que aquesta és un element clau tant en les concepcions del desenvolupament orientades a la productivitat (o inversió en capital humà) i les orientades a l'equitat.

V#2. Una qüestió transversal

A aquest tractament i consideracions de l'educació "per separat" cal afegir-hi el reconeixement d'aquesta en tant que element "transversal" en l'agenda pel desenvolupament post-2015. Així, per exemple, la qüestió educativa va ser considerada amb certa profunditat en la resta de consultes temàtiques, com queda recollit en el document de síntesi de la consulta temàtica (UNESCO-UNICEF, 2013). De fet, la transversalitat de l'educació en relació a l'agenda del desenvolupament post-2015 constituï ja el 2012 l'objecte del *paper* d'A. Adams *The Education Link: Why learning is central to the post-2015 agenda?*, i l'interès sobre la qüestió sembla que hauria anat en augment, com demostra el fet que, de cara a l'edició del GMR 2016, s'hagi escollit com a tema a examinar la relació de doble direcció entre l'educació i altres àmbits vinculats al desenvolupament (tal i com s'explica en la *Concept Note* de desembre de 2014 – EFA-GMR, 2014).

Ara bé, tot i que aquesta "transversalitat" reforça la importància de l'educació en relació al desenvolupament sostenible, cal tenir en compte que, com es desenvolupa més endavant, pot ser també una arma de doble tall en tant que (hipotèticament) permetria descartar la necessitat d'un objectiu exclusivament lligat a l'educació. Això explicaria que, almenys en un estadi inicial del debat, aquestes consideracions pel caràcter transversal del tema no poguessin ser vistes com a garantia d'un tractament del tema "en solitari".

Un segon punt sobre els quals es posà de manifest un clar consens en aquesta primer etapa fou el de la necessitat d'anar més enllà dels ODM, almenys pel què fa a les diferents consultes i el plantejament sorgit de l'HLP⁴. Així, la formulació de l'objectiu proposat per l'HLP (*Goal 3: Provide quality education and lifelong learning – HLP, 2013*) i el reconeixement explícit de la necessitat de superar el focus en l'educació primària feta des d'aquest equip marquen un punt d'inflexió clar respecte l'anterior agenda de l'ONU – això és, els ODM. En la mateixa línia, el document de síntesi sorgit de la consulta temàtica (UNESCO-UNICEF, 2013), juntament amb el *Summary of Outcomes* i l'*Executive Summary*, es planteja com a objectiu "*Equitable quality lifelong education and learning for all*", també en un clar viratge de l'anterior focus en la primària.

Dit això, i més enllà del consens sobre la centralitat de l'educació i la necessitat d'anar més enllà dels ODM, sembla que el grau d'acord sobre les prioritats de l'agenda educativa és notablement menor. Com observa Enns (2014), no és evident fins a quin punt hi hauria hagut un veritable trencament amb una ideologia neoliberal, o fins a quin punt els discursos de naturalesa més contrahegemònica s'haurien pogut fer un lloc en la consulta temàtica. I si bé aquestes preferències específiques són discutides amb més profunditat a la secció tercera d'aquest informe, de moment val la pena apuntar només la gran diversitat de perspectives i prioritats presents des d'un inici del debat. Segurament, aquesta multiplicitat de grups d'interès i agendes en conflicte explica certa manca de

⁴ Com es desenvolupa més endavant, la posició de l'SDSN i l'UNGC diferia lleugerament.

“definició” del document final resultant de la consulta temàtica, que en bona mesura sembla haver consensuat un “acords de mínims”. Així, i especialment en comparació amb altres àmbits com ara el de la salut (en els quals el grau d’unanimitat sembla haver estat molt més gran des de l’inici del debat), la qüestió educativa es presentà des d’un principi com una àrea subjecta a tensions i perspectives en competència, i que en conseqüència requeria un treball de consens i acord especialment complex.

V#3. Debats que vénen de lluny: el propòsit de l’educació

Si bé els ODM esdevingueren clarament una agenda de naturalesa “unificadora”, o almenys capaç d’alinejar perspectives divergents (Mundy, 2006; vegeu més amunt), cal tenir en compte que la nova agenda dibuixada per aquest acord (juntament amb el moviment EFA) no estigué en cap moment exempta de tensions internes. Com observa Srivastava (2010), en la definició d’aquesta agenda es van posar de manifest postures oposades - més específicament, entre les agències de Bretton Woods favorables a estratègies de liberalització i orientades al creixement econòmic (BM, FMI) i les organitzacions de les Nacions Unides més orientades a l’equitat i el benestar (UNDP, UNESCO, UNICEF). De fet, històricament hi ha hagut tensions importants entre les 4 agències de les Nacions Unides “regularment” implicades en el debat educatiu global (Jones i Coleman, 2005; Deacon, 2007). D’una banda, la UNESCO i UNICEF han tendit a privilegiar perspectives inspirades en els drets humans, concebut l’educació com a mitjà per una major equitat i cohesió social; de l’altra, l’FMI el Banc Mundial haurien tendit a veure aquesta mateixa en tant que instrument de cara al creixement econòmic i desenvolupament del capital humà. En última instància, aquesta diferència en les aproximacions s’hauria traduït en una certa tensió entre una perspectiva focalitzada en la solidaritat social i una altra d’orientació més neoliberal (Deacon, 2007), altament present en la formulació de l’agenda EFA i els ODM, i reflectida en una sèrie d’aliances incòmodes entre les diferents agències involucrades (Enns, 2014).

Cal entendre el procés de definició de la nova agenda, doncs, com un espai de re-negociació entre postures i agendes rivalitzants, en què altra vegades es posen de manifest una sèrie de tensions històriques. I tot i que les limitacions d’aquest estudi dificulten analitzar amb la profunditat necessària el paper, preferències i nivell d’influència de cadascuna d’aquestes agències, val la pena almenys contextualitzar el procés de redefinició de l’agenda educativa en el marc de les friccions i divergències que típicament han caracteritzat el camp de l’educació pel desenvolupament.

Un debat obert a tothom?

La dinàmica presa en aquesta primera fase de debat sobre la continuïtat de l’agenda post-2015 representa un canvi qualitatiu molt rellevant respecte al procés de negociació que havia conduït a la negociació dels ODM. Així, mentre que l’anterior agenda es va definir “a porta tancada”, les reflexions al respecte es veieren de bon principi acompanyades d’un esforç molt notable no només de difusió sinó d’obertura, a través del qual s’hauria donat veu a una gran diversitat d’agents mitjançant els mecanismes comentats. La magnitud del debat lligat al procés consultiu, en aquest sentit, no té precedents i representa un avanç molt significatiu en termes democràtics.

Sense subestimar el progrés que representa aquesta voluntat d’obertura, però, alguns autors han fet notar des d’un principi es donaren limitacions importants a aquesta “democratització”. En aquesta línia s’expressaven almenys King i Palmer en l’article de 2013 *Post-2015 agendas: Northern tsunami, southern ripple? The case of education and skills*. Com suggereix el títol, la capacitat d’influència dels països en vies de desenvolupament o Sud global hauria estat, a la pràctica, força limitada. Així, el lideratge del procés hauria restat en gran mesura a mans de les agències de desenvolupament, donants, ONGs, consultories i instituts de recerca occidentals. Entre els factors que contribuirien a explicar aquesta contribució limitada del Sud global hi hauria, en primer lloc, el

desigual “interès genuí” generat per la negociació de les noves prioritats. Segons suggereixen King i Palmer (2013), arran de l’impacte d’aquesta nova agenda en el finançament de les ONGs i agències bilaterals del món desenvolupat, aquestes organitzacions tindrien un major incentiu per involucrar-se i preocupar-se per la forma final de l’agenda. A aquest element cal afegir-li la desigual capacitat de què disfrutarien aquestes organitzacions en termes d’expertesa tècnica i recursos: molt superior en aquelles localitzades en països desenvolupats. El desigual nivell d’atenció concedida al tema durant aquest primer estadi es fa especialment palès quan s’observa la participació de diferents països en processos de debat “externs”, és a dir, no organitzats directament per l’ONU - com ara la consulta organitzada per la Comissió Europea o per la Global Campaign for Education, en què la participació d’ONGS o coalicions nacionals occidentals supera de molt la dels països en vies de desenvolupament.

De fet, aquests elements no només explicarien els diferents graus d’involucrament en el debat global del Sud i el Nord, sinó també el desigual ressò que el debat post-2015 tingué en l’agenda política domèstica de diferents països. Així, la presència d’aquesta qüestió en l’agenda domèstica dels estats fou, des d’un principi, profundament desigual. Com observaven els mateixos King i Palmer, el debat era poc actiu o directament inexistent en un bon nombre de països de l’anomenat Sud global. La situació presenta un contrast especialment acusat amb el cas britànic, en què el tema ha gaudit d’una més que notable difusió a nivell mediàtic i ciutadà (sent objecte d’atenció constant de mitjans líders com *The Guardian*) alhora que ha transcendit clarament en l’agenda política domèstica, com ho demostra l’establiment del *Select Committee on International Development* en la Cambra dels Comuns (King i Palmer, 2013).

Més enllà de la desigual centralitat concedida a l’agenda post-2015 (i els conseqüent diferent grau de participació en el debat), una limitació addicional a la “democratització” del debat és la mateixa naturalesa de les consultes organitzades per l’ONU. D’una banda, les consultes nacionals foren liderades per la xarxa d’oficines de la UNDP que, per la seva naturalesa i composició en termes de personal, no sempre tenen la capacitat real de generar debats i inclusivament oberts a la participació en sentit ampli. Així, mentre en alguns estats la consulta va posar en diàleg una gran varietat d’agents, en d’altres no va aconseguir reunir més que uns pocs individus (King i Palmer, 2013). D’altra banda, i pel què fa a la consulta temàtica, la lògica de *bottom-up* a través de la qual s’articularen hauria quedat en certa forma fagocitada per la “centralització” resultant de la necessitat de síntesi. Així, les consultes regionals anaren en bona part orientades a “generar” una visió col·lectiva de cara a la consulta global per Dakar. D’alguna manera, doncs, la llarga cadena de debats, contribucions i informes de síntesi fins arribar a l’informe de síntesi “definitiu” i pensat com a *input* pel Secretari General de l’ONU (i, així, via “indirecta” d’accés a l’Assemblea General de setembre de 2013) podria haver anat en detriment d’una certa diversitat de visions o preferències. No només això sinó que, a més a més, l’impacte o influència real d’aquestes consultes resulta també difícil d’escatir, però en qualsevol cas hauria estat de tipus “indirecte” o diferit.

1.1.2. Els Objectius pel Desenvolupament Sostenible

El context

En paral·lel a aquest procés de revisió dels ODM i d'un debat de l'escenari post-2015 en termes "generals" la comunitat internacional establí una línia de treball orientada a la definició d'una nova agenda pel desenvolupament sostenible (és a dir, ja orientada la negociació d'un nou conjunt d'objectius) a resultes de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Sostenible de juny de 2012 – Río+20,. És així com va néixer l'anomenat *Open Working Group*, pensat com a primer pas per la definició d'aquesta nova llista; així com l'*Expert Committee on a Sustainable Development Finance Strategy*, procés intergovernamental orientat a la proposta d'opcions per un finançament adequat⁵.

En la 67^a sessió de la UNGA, doncs, i a través de la resolució, s'acordà la composició de l'OWG, que no fou formalment establert fins el gener de 2013. Es prevegeren 30 seients compartits per 70 països⁶ – només Ghana, Bèning, Kenya, Tanzània, el Congo i Hongria disposaven de seient propi i individual. La co-presidència del grup (reservada a Kenya i Hongria) no fou acordada fins la primera trobada de la primera sessió. Entre el març de 2013 i juliol de 2014, l'OWG es reuní en un total de 13 sessions, cadascuna de les quals comptaren amb diferents trobades formals (i, en el cas de la 9^a, amb una trobada conjunta amb el Comitè d'Experts en Finançament pel Desenvolupament Sostenible).

En la primera sessió (març 2014) es treballa amb l'*initial input* del Secretari General de l'ONU. Cal notar que aquest document (A/67/634) l'educació apareix com la quarta àrea de prioritat més freqüentment mencionada pels Estats Membres (només per darrera de la seguretat alimentària i l'agricultura sostenible; l'aigua i sanejament, i l'eradicació de la pobresa.

Entre la segona i la vuitena sessions es van dur a terme una sèrie de discussions organitzades temàticament. Concretament, les qüestions relatives a l'educació foren discutides en la quarta sessió (17-19 de juny de 2013) dins el grup *Employment and decent work for all, social protection, youth, education and culture*. Un dels *inputs* clau en aquestes discussions van ser els *Technical Support Team Issues Brief*. Pel cas del document dedicat a l'educació i cultura⁷, aquest es fa ressò d'una notable quantitat de propostes a partir de les quals identifica alguns factors d'èxit i planteja suggeriments a l'OWG. En termes generals, però, es tracta d'un document que en bona part adopta o dona per bones les propostes consensuades en la consulta temàtica.

La carta presentada el 19 de juny de 2013 llistava una sèrie de *substantive highlights* que, en el cas de l'educació, donen una idea prou precisa de l'estat de la discussió. Si bé aquest tema és reprès més endavant, val la pena fer esment aquí d'aquest plantejament:

"79. Education is absolutely central to any sustainable development agenda. It is not only an essential investment but an important basis for human enrichment through lifelong learning.

80. The post-2015 development agenda must achieve the Millennium Development Goal of primary education for all. However, it should also aim to address quality as reflected in learning outcomes, which will need to be more widely and effectively measured.

81. Gender equality in education is an important objective in its own right, with multiple so-

⁵ Addicionalment, l'inici d'aquest procés comportà també l'establiment d'un *High Level Political Forum*, grup intergovernamental encarregat del seguiment o control de la implantació de la nova agenda, i l'acció del qual no es preveu que prengui rellevància real fins la "posada en marxa" dels ODS, prevista pel gener de 2016.

⁶ Les dificultats derivades d'aquest sistema de seients compartits explicarien el retard respecte la data establerta en el document *The Future We Want*.

⁷ Amb contribucions d'un gran nombre d'agències (UNESCO, UNICEF, UNFPA, ILO, OHCHR, UNDP i IFAD, entre d'altres), que expliquen la seva naturalesa "ambiciosa" – especialment per comparació amb els ODM.

cial, economic and environmental benefits.

82. Moreover, to ensure productive employment in increasingly knowledge-based economies, greater emphasis is needed on secondary school and even tertiary attainment, and some countries may choose to set relevant targets.

83. Even if the emphasis is put on educating young people, continued attention is needed in many countries to raising adult literacy and, in all countries, to lifelong learning to facilitate adjustment to changing labour market conditions”.

A partir de la novena sessió, es discutí la proposta final d'ODS, en un debat que finalment donà lloc a una primera proposta provisional resultant de la 12^a sessió i a una proposta definitiva tancada en la 13^a sessió, el juliol de 2014. En aquesta, la qüestió educativa quedava definitivament enquadrada en l'objectiu número 4, al seu torn desglossat en 7 metes i 3 mitjans d'implementació.

A partir de la 69^a sessió de l'Assemblea General s'inicià un procés de convergència entre el procés relatiu als ODS i els debats sobre l'agenda del desenvolupament post-2015. S'establí així una nova línia de treball consistent en la negociació intergovernamental de l'agenda del desenvolupament post-2015, en vistes a la seva aprovació en la cimera de setembre de 2015. El procés de negociació partí de la proposta sorgida de l'OWG, i comptà amb dos co-facilitadors encarregats d'assegurar la participació diversos agents rellevants (*major groups*, societat civil, institucions científiques, parlaments, sector privat, autoritat locals), en una lògica similar a la de l'OWG. Del procés de negociació, doncs, sortí un primer esborrany de l'*outcome document* sobre l'agenda del desenvolupament post-2015 proposat com a document a adoptar pels Estats Membres en la cimera de setembre de 2015. Aquest fou, precisament, el document que finalment s'acabà adoptant com a Marc d'Acció per part de la via EPT, marcant així un punt de junctura definitiu. L'evolució i recta final d'aquest procés, es repren per tant en l'apartat 1.3., centrat en el procés d'integració de les dues vies.

Uns ODM “ampliats”

Tenint en compte el precedent dels ODM, el caràcter finalment “ambiciós” i comprehensiu de la proposta final de l'OWG en relació a l'agenda educativa. Com es desenvolupa en els apartats 3 i 4, les propostes sorgides des d'aquest fòrum es caracteritzaren per una voluntat de transformació notable que, si bé és inferior als plantejaments vinculats a la via EPT, superava de llarg l'ambició dels ODM. Com a elements més destacats de la proposta final, i en consonància amb els *substantive highlights* presentats més amunt, s'amplià el focus en l'accés per ocupar-se també de l'aprenentatge al llarg de la vida i la qualitat, fent atenció a diferents nivells d'educació i es remarca la centralitat de la qualitat i els *learning outcomes*.

Es traca d'una òptica que contrasta amb la prevalent en els ODM. Com observa Enns (2014), els objectius consensuats en matèria d'educació en aquesta agenda havien suposat un allunyament dels objectius de l'agenda EPT, ja que la limitació de l'objectiu segon al nivell d'educació primària representaren una “reducció” del significat del dret a l'educació; alhora que l'equitat va passar a ser adreçada només en termes de gènere a través de l'objectiu 4. En aquest sentit, valdria la pena copsar exactament què explica aquest canvi: com s'ha exposat Wright (2014) comenta que el paper dels *major groups* i països en vies de desenvolupament dins l'OWG haurien exercit un paper clau. Es tractaria d'un procés amb un efecte contrari a la dinàmica descrita per King (2007) respecte la definició dels ODM, en què la “reducció” del nivell d'ambició es podria explicar en part pel paper d'algunes agències multilaterals (com el Banc Mundial), que van deixar clar que el finançament es limitaria a accions orientades a la universalització de l'educació primària.

Cap a una llista “sintètica”?

D'altra banda, cal destacar que, al llarg d'aquesta fase del procés, el debat sobre la concisió fou una constant. En aquest sentit, sembla que en cert moment les consideracions sobre aquesta qüestió haurien fet perillar el tractament de l'educació en tant que objectiu separat, donant lloc així a tensions importants. Així s'interpretà des de diversos sectors l'Informe de Síntesis elaborat pel Secretari General de les Nacions Unides de desembre de 2014⁸, en què se suggeria la possibilitat de reorganitzar els 17 objectius proposats per l'OWG de manera més concisa i capaç de despertar l'atenció global i facilitar-ne la implementació a nivell nacional. En aquesta lògica, es plantejava “un conjunt de 6 elements integrats” (ahora compromesos amb un total de 8 principis) (NORRAG, 2014)⁹, el sentit de les quals resultava subjecte a interpretació:

“Member States have agreed that the agenda laid out by the Open Working Group is the main basis for the Post-2015 intergovernmental process. We now have the opportunity to frame the goals and targets in a way that reflects the ambition of a universal and transformative agenda. I note, in particular, the possibility to maintain the 17 goals and rearrange them in a focused and concise manner that enables the necessary global awareness and implementation at the country level”.

Resultava difícil de discernir, doncs, si el suggeriment de sis elements essencials era concebut únicament en termes de difusió (és a dir, en termes d'estratègies comunicativa) o si realment implicaria una fusió i reducció dels 17 objectius plantejats per l'OWG. El segon cas, però, suposaria la pèrdua d'un objectiu específicament centrat en l'educació, ja que en la proposta del Secretari General de l'ONU quedava enquadrada en el segon element “*People: to ensure healthy lives, knowledge and the inclusion of women and children*”.

D'altra banda, i si bé es donà un reconeixement generalitzat de la tasca que suposava una reorganització concisa de les propostes fetes des de Muscat i l'OWG, el tractament de l'educació present en el document rebé un bon nombre de crítiques des de diversos cercles i altaveus. King (2014), per exemple, feu referència a 4 problemes principals derivats d'aquesta aproximació: el focus quasi exclusiu en les necessitats de joves i adolescents (i la desatenció a l'aprenentatge d'adults); el tractament confús i vague de la qüestió de les habilitats (i especialment la reintroducció del terme habilitats per la vida, que s'havia demostrat problemàtic en l'objectiu 3 de l'agenda EPT); la manca de concreció al voltant de la noció “un lloc de treball global segur pel professorat”, i l'absència de l'EDS i l'ECG. Així mateix, resulten pertinents els comentaris de d'Anne Sørensen (IBIS) i Angela Taneja (GCE)¹⁰, que destacaven com l'educació és emmarcada com un servei més entre d'altres – enlloc d'ésser concebuda com un facilitador d'altres objectius. Aquestes mateixes autores destacaven l'atenció limitada al professorat, alhora que s'alineaven amb King fent referència a l'absència de comentaris sobre l'educació d'adults.

Tot amb tot, finalment aquesta proposta no derivà en una alteració del llistat d'objectius i metes, com ho demostra la forma finalment presa per l'Agenda 2030 (vegeu apartat 1.3.). En tot cas, però, resulta encara poc clar a quin propòsit obeïa la proposta, i fins a quin punt la reducció del llistat fou una opció realment considerada en algun punt del debat.

⁸ UN Secretary-General. (2014): *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda*.

⁹ Es tracta, de fet, d'una proposta que en certa manera recupera (o s'alinea amb) l'aproximació feta per l'HLP. Aquest prenia com a referències 5 girs (shifts en l'original) transformadors, posteriorment desenvolupats en forma de 12 objectius (NORRAG, 2014), i posats en relació amb 8 “qüestions transversals”.

¹⁰ <http://es.unesco.org/gem-report/la-educaci%C3%B3n-m%C3%A1s-all%C3%A1-de-2015>

1.2. La via EPT

En paral·lel al procés endegat des de les Nacions Unides, el moviment¹¹ Educació per Tothom posà en marxa també un procés de redefinició d'objectius. Els orígens d'aquest, de fet, són previs al procés emprès des de l'ONU, i es remunten a l'any 2011 – en què s'encarregà a la UNESCO d'abordar la qüestió, segons la decisió adoptada per l'*Executive Board* en la sessió de juny. A diferència de la via oberta per les Nacions Unides, però, l'objectiu plantejat des d'EPT no passava per la creació de nous grups, sinó que s'articulava a partir de mecanismes ja existents. El diàleg, doncs, es dugué a terme a través dels fòrums de debat habituals, això és, tant les trobades EPT a diferents nivells com a través de l'*Steering Committee*¹² – el qual té entre les seves responsabilitats la discussió i proposta de recomanacions sobre l'agenda post-2015 en base als *inputs* donats pels diversos membres, consultes, avaluacions i revisions a nivell nacional, regional i global.

Menció a part mereix l'EFA Global Monitoring Report – organisme independent encarregat de la publicació homònima i, més en general, concebut en termes d'instrument d'avaluació del procés global de consecució dels objectius EPT i dels ODM 2 i 3 (relatius a educació), alhora que com a plataforma d'*advocacy*. El GMR ha estat el principal mecanisme de col·lecció i anàlisi de dades dins el procés EPT, i exerceix una influència crucial el debat global (Gaventa i Mayo, 2009 citat a Tota, 2014), tant arran de l'EFA-GMR publicat anualment¹³ com de la resta de publicacions – a les quals s'atribueix una funció tan diagnòstica en termes de direccionalment, orientació i identificació de prioritats i reptes. En relació a la definició de l'agenda post-2015, tindrien especial rellevància els darrers *Policy Papers* publicats, i especialment el *Policy Paper Nº 16 - Where do the proposed education targets fall short?*, publicat el febrer de 2015¹⁴ i pensat en termes de “revisió crítica” de la proposta de l'OWG. Així mateix, val la pena tenir en compte el primerenc *Initial Draft for Discussion* plantejat des d'aquest equip el febrer de 2013, en què es feia una primera proposta de 5 objectius, recollint així les prioritats de l'EFA-GMR de cara una agenda post-2015.

En el cas de la via EPT, i a raó del “solapament” amb la consulta temàtica plantejada en la via Nacions Unides, el calendari d'esdeveniments rellevants és en bona part coincident amb les consultes EPT exposades ja anteriorment. Amb tot, però, cal sumar altres trobades a aquestes les reunions de l'*Steering Committee* i altres trobades regionals (Trobada EPT – regió àrab: gener de 2015, Egipte; trobada EPT – grups 1 i 2: febrer de 2015, París) i, sobretot, la celebració de la Trobada Global EPT que tingué lloc a Muscat (Oman) el maig de 2014.

En aquesta darrera reunió es consensuà el què esdevindria “la proposta EPT” pròpiament dita – és a dir, la proposta originalment promoguda des d'aquest moviment, en què es capturava una postura que comptava amb el vistiplau dels diferents agents implicats¹⁵. Popularment conegut com l'Acord de Muscat, el 2014 *GEM Final Statement* vehiculava així una proposta d'objectiu i metes consensuada i, en molts sentits, maximalista (vegeu apartats 3 i 4). Alhora, part de la importància d'aquest *Final Statement* rau justament en la seva concepció en termes d'agenda destinada a ser *integrada*

¹¹ En aquest informe s'ha optat pel terme *moviment* per referir-se al conjunt de mecanismes de coordinació entre governs, ONGs, organitzacions internacionals, etc. emparats sota el lideratge de la UNESCO i posats en marxa arran de la World Conference on Education for All (1990, Jomtien) i del World Education Forum (2000, Dakar). Si bé el terme no acaba de capturar la naturalesa i sobretot l'alt nivell d'institucionalització d'aquests mecanismes, s'ha optat per aquesta opció a falta d'una alternativa més precisa i tenint en compte que aquesta és la paraula emprada en la mateixa pàgina web d'EPT.

¹² Òrgan liderat per la UNESCO amb funcions directives i compost per 19 membres, representants dels estats membres dels 6 grups regionals de la UNESCO, la iniciativa E-9, les agències coordinadores (UNESCO, UNDP, UNFPA, UNICEF i Banc Mundial), la OCDE, la GCE, la societat civil i sindicats docents, i el sector privat.

¹³ Publicació que compta de l'avanç respecte cada un dels objectius i informa de tendències, reptes i bones pràctiques. Des de 2003, a més, cada edició se centra en una temàtica considerada de particular interès. Aquests informes són preparats entre la seu de la UNESCO a París i de l'UIS a Montreal, per part d'experts de diverses organitzacions de la UNESCO (IIEP, UIE, UIS, IBE), agències no governamentals, agències bilaterals i multilaterals, institucions de recerca.

¹⁴ La publicació d'un document d'aquesta naturalesa, centrat en la proposta de l'OWG i no en la resultat de l'Acord de Muscat plantejat des del moviment EPT (vegeu més endavant) fa pensar que, en aquest estadi de les discussions, l'avanç cap a una harmonització amb l'agenda de l'ONU mitjançant una certa renúncia a l'agenda EPT era una qüestió donada per fet.

¹⁵ De fet, val la pena remarcar que es tracta d'una proposta en gran part alineada amb el Joint Proposal plantejat per l'*Steering Committee* l'abril de 2014, i per tant representativa de la postura de la UNESCO i de la “comunitat educativa” pròpiament dita.

en la nova agenda pel desenvolupament preparada des de l'ONU. Com captura el fragment que segueix, no es tracta d'una mera "expressió" de preferències o prioritats, sinó d'una nova agenda EPT concebuda com a tal. Es tracta d'un plantejament que, en definitiva, feia poc esperable la posterior "assumpció" o "adopció" de la proposta de l'OWG a través d'un procés de "renúncia" unilateral (descrita en la secció que segueix):

"We commit to using this Statement as a reference for the negotiations in the global consultations on the post-2015 development agenda, in order to ensure that this latter has a strong education component. To this end, we ask the Director-General of UNESCO to share this document with all Member States of UNESCO, the Secretary-General of the United Nations (UN), the co-chairs of the Open Working Group, the Committee on Sustainable Development Finance as well as key stakeholders.

We further commit to using this Statement for ongoing national, regional and global consultations on the post-2015 education agenda, to be approved at the World Education Forum 2015, which will be hosted by the Republic of Korea in May 2015. Our expectation is that this will be an integral part of the global development agenda to be adopted at the UN Summit in New York City in September 2015.

(...) Every effort will be made to ensure coherence between what is agreed in September 2015 at the High-level UN Summit as part of the global development agenda with the post-2015 education agenda approved at the WEF 2015 in the Republic of Korea in May 2015".

1.3. Una agenda única

El maig de 2015 se celebrava a Incheon (Corea del Sud) el *World Education Forum*. Aquest, que comptà amb l'assistència de 1.500 participants de naturalesa diversa (representants governamentals, organitzacions bilaterals, agències de les Nacions Unides, societat civil, etc) era en certa mesura concebut en termes de "punt culminant" de la via EPT. El principal document resultant d'aquesta trobada fou l'anomenada Declaració d'Incheon¹⁶ – un pronunciament organitzat en 20 paràgrafs – i que es tractà en paral·lel a la discussió d'un Marc per l'Acció – document amb metes específiques que prenia com a base les proposades en l'objectiu 4 dels ODS liderats per les Nacions Unides¹⁷.

Es tracta d'un resultat profundament diferenciat del sorgit del WEF celebrat a Dakar l'any 2000, el qual havia donat lloc a un Marc d'Acció amb una llista ben definida d'objectius "propis" i sorgits des de les discussions en la comunitat educativa liderades per la UNESCO– els coneguts objectius EPT. L'absència d'un plantejament en termes similars en el WEF celebrat a Incheon, doncs, indicava un clar canvi de direcció i sentit del moviment EPT. Es renunciava fins a cert punt a una agenda EPT pròpia, en favor d'una convergència amb l'agenda plantejada en la via Nacions Unides. I si bé les consideracions sobre la necessitat d'alguna forma d'integració entre ambdues agendes havien estat sobre la taula des d'un inici del debat, la forma amb què finalment aquest procés es dugué a terme era força menys previsible.

Així, des de la via EPT s'acabà optant per una "adopció" o "assumpció com a pròpia" de l'objectiu 4 (relatiu a educació) proposat per l'OWG i, en aquell moment, objecte de negociacions inter-estats. Es renunciava així al què inicialment s'havia concebut com a agenda pròpia, això és, l'Acord de Muscat. En definitiva, la convergència entre ambdues vies passà finalment per una "cessió" unilateral per part de la via EPT. Si bé la motivació per evitar una (nova) duplictat d'agendes sembla clara, resulta menys evident quins factors conduïren a aquest moviment de mera "ratificació", enlloc de cap un procés de negociació orientat a la cerca de terreny comú entre ambdues agendes. Sigui com sigui, el resultat final implica, en última instància, la desaparició d'una agenda forjada en la comunitat pròpiament educativa i, en definitiva, el "desmantellament" de l'agenda EPT – reforçat per la pèrdua de la "marca" EPT en la deonominació de la nova agenda (i, amb ella, part del capital polític i capacitat de mobilització associades al moviment EPT).

Cal fer notar, d'altra banda, que el Marc per l'Acció no fou pròpiament votat ni discutit. De fet, com observa King (2015), mentre que la Declaració (en una versió revisada) fou formalment adoptada en la sessió plenària, el Marc per l'Acció no fou objecte d'una "afirmació pública" – en tant que encara es trobava subjecte al procés de negociacions intergovernamentals conduït en el marc de les Nacions Unides. Alhora, aquest "estat inacabat" de l'agenda ONU impedí també un debat real sobre els ODS proposats:

"Given that UNESCO wanted its Goal and Targets to be part of the same process as the UN, it was stymied in Incheon. It could not formally propose the confirmation of the existing FFA Targets as it knew these were up for debate and possible change, either in the very week of Incheon, or in future Intergovernmental Negotiations on the development agenda. Nor could it propose, like the NGO Forum, the adoption of the revised targets. What would happen if these revised targets were not confirmed by the next meeting of the Intergovernmental Negotiations? Hence the no-comment and no-debate outcome as far as the FFA Targets in Incheon were concerned" (King, 2015: 29).

Tot i així, val a dir que, com observa Shaeffer (2015), a data d'avui tampoc resulta clar en quins termes plantejarà la UNESCO aquesta fusió d'enguany, ni com es presentarà o "vindrà" el Marc per

¹⁶ A l'original: Draft Declaration Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all; datat a 23 d'abril de 2015.

¹⁷ Sota el nom de Framework for Action: Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all (Draft), datat a 23 d'abril de 2015.

l'Acció que es feu circular en el WEF i aprovat en la Conferència Global del passat novembre de 2015. Cal tenir en compte que aquest marc, tot i basar-se exclusivament en les metes proposades des de l'OWG, s'acompanyava de diverses explicacions del sentit d'aquests objectius, així com d'una suggerència d'opcions estratègiques que permein la seva consecució. Així doncs, és en el *redactat* del Marc per l'Acció on es recullen de forma més clara les prioritats consensuades en l'Acord de Muscat. Amb tot, caldrà veure, fins a quin punt el *redactat* del Marc per l'Acció esdevé efectivament una eina potent de cara a un treball d'*advocacy*, i fins a quin punt esdevé una eina equiparable a la llista de metes en sí.

Com observa King (2015), les metes són, almenys entre els cercles polítics, més memorables i rellevants que no pas el text. Aquest és, de fet, un fenomen que s'havia posat clarament de manifest arran de l'agenda EPT. Allò que tant *policymakers*, activistes o agències donants retingueren foren sobretot els 6 objectius acordades a Dakar, mentre que els articles consensuats a Jomtien o bé la narrativa que acompanyava els objectius del Marc per l'Acció de Dakar són més rarament utilitzats. El potencial, doncs, de les metes quantificables (ja sigui com a "mesura de pressió", instrument de legitimació de reformes, etc.) és incomparablement superior per un conjunt de metes (susceptibles de ser quantificades) que no pas en una proclamació, manifest o crida a l'acció. Precisament, aquesta diferència en termes de potencial mobilitzador és el què explica algunes de les crítiques derivades del WES d'Incheon – en què, si bé s'aprovà una Declaració notablement ambiciosa, és vist com a "desaprofitat" arran de l'absència de debat (i d'adopció) d'un conjunt de metes clarament vinculades a l'agenda EPT (vegeu NORRAG, 2015).

D'altra banda, i més enllà de les tensions vinculades a aquest arranjament final, però, val la pena assenyalar el canvi de dinàmica que havia suposat prèviament la relativa convergència entre les propostes sorgides de Muscat i de l'OWG, i que feu possible la unificació final. Així, resulta especialment destacable en tant que suposà un canvi molt significatiu respecte la dualitat ODM-EPT. Com observa Enns (2014), els objectius consensuats en matèria d'educació van suposar un allunyament dels objectius de l'agenda EFA – agendes caracteritzades per nivells d'ambició molt desiguals. Tant la proposta de l'OWG com l'Acord de Muscat, en canvi, s'organitzen a partir d'un objectiu principal desplegat en un nombre similar de metes relativament semblants. Es tracta d'una similitud que, vista la dinàmica seguida fins la data, resulta remarcable, i que s'explica bàsicament per l'ambició finalment present en la proposta OWG.

V #4. L'articulació EPT/ODS: altres escenaris possibles

La necessitat d'alguna forma d'harmonització entre l'agenda EPT i l'agenda ONU fou un qüestió presa en consideració des de la majoria d'equips i organitzacions implicades en les diferents fases del debat. Existia la clara consciència que la duplictat d'agendes havia tendit a complicar la tasca més que no a facilitar-la, així com del fet que un únic marc oferia avantatges importants a nivell de coherència, comunicació i eficiència en les relacions donants/receptors. A més a més, i tal com s'observa en l'avaluació externa del GMR (Education for Change, 2014), mentre que la UNESCO ha estat històricament més clarament compromesa amb l'agenda EFA, gran part del sistema de les Nacions Unides i bona part dels països en vies de desenvolupament han tendit a donar més centralitat als ODMs en el discurs polític. Aquest fet, a la pràctica, s'hauria traduït en un èmfasi en l'educació primària, que ha anat en detriment de l'atenció prestada a altres qüestions (qualitat, etc.) o nivells educatius. A més a més, en tractar-se d'un objectiu bàsicament aplicable a països en vies de desenvolupament i de baixos ingressos, el debat hauria esdevingut relativament irrellevant per certs contextos – tot i l'important marge de millora present en qüestions d'educació.

Així doncs, existí d'un bon principi la clara voluntat de no repetir la desconexió o descoordinació entre les agendes EPT/ODM. Les possibilitats amb què es podia abordar aquesta qüestió quedaren

ben capturades en el treball fet pel GMR¹⁸, des del qual es llistaven quatre possibles enfocaments de la qüestió. Una primera possibilitat era un objectiu d'educació en un marc del desenvolupament global més ampli (amb metes globals, nacionals o una combinació d'ambdós sistemes). La segona opció (per la qual s'apostava des d'aquest equip) preveia un objectiu d'educació integrat en un marc de desenvolupament global però acompanyat d'una proposta post-EPT més detallada; i la tercera plantejava una agenda post-EPT i l'absència d'un objectiu d'educació en el marc global del desenvolupament. Finalment, una quarta proposta preveia l'absència tant d'una agenda post-EPT com d'un objectiu global d'educació.

De fet, el document resultant de la consulta temàtica posava de manifest la diversitat d'enfocaments amb què els diferents agents consultat havien abordat aquesta qüestió. En primer lloc, es recollia la postura de diverses organitzacions (ONGs en particular) a favor d'uns objectius educatius com a part d'un marc de desenvolupament més ampli (en una línia similar als ODMs) i a favor sovint d'un únic objectiu relatiu a l'educació. En segon lloc, es feia també esment a altres propostes que suggerien una aproximació temàtica al desenvolupament, articulant un marc en forma de temes més que d'objectius més sectors, i convertint l'educació en un tema transversal. Finalment, es mencionaren algunes propostes centrades exclusivament en l'educació i la proposta objectius educatius (com és el cas de la proposta dels Commonwealth Ministers o de l'EFA Global Monitoring Report).

En qualsevol cas, i més enllà de la diversitat d'opcions, sembla clar que la idea d'una fusió total comptava amb algunes resistències importants. Així, el mateix GMR apostava pel manteniment de dues agendes en paral·lel, juntament amb l'activació d'alguna mena de mecanisme o forma de coordinació. D'altra banda, organitzacions com Education International o la Global Campaign for Education es mostraren també particularment reticents sobre la fusió, en vistes de la possible pèrdua d'influència o rellevància de la societat civil que podia suposar una integració de l'agenda EPT dins el marc de les Nacions Unides. En definitiva, tant la possibilitat d'altres fórmules d'harmonització d'ambdues agendes, com l'escepticisme d'alguns actors prou rellevants respecte una fusió total, reforcen la imprevisibilitat de l'adopció "unilateral" dels ODS com a nova agenda educativa de la UNESCO.

A partir de la formulació d'aquest objectiu 4 de l'Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible, juntament amb les contribucions derivades de la Conferència sobre Finançament pel Desenvolupament i de la Cimera d'Oslo sobre Educació pel Desenvolupament (vegeu secció 1.3.), celebrades el juliol del mateix any, l'Steering Committee redactà una versió definitiva del Marc per l'Acció a adoptar en la 38^a sessió de la Conferència General de la UNESCO, a celebrar entre el 3 i el 18 de novembre de 2015¹⁹. La forma final d'aquest Marc per l'Acció, juntament amb la Declaració d'Incheon, constituïrien la nova agenda educativa – que passaria a ser coneguda com a *Agenda 2030* i que, almenys en termes de metes, funcionaria en completa alineació amb l'objectiu 4 de la nova *Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible*.

Més enllà, però, de la deriva que aquest Marc per l'Acció pugui prendre en aquest àmbit, almenys en la via Nacions Unides sembla que hauria quedat definitivament blindat. Així, en la Cimera 2015 pel Desenvolupament Sostenible, celebrada del 25 al 27 de setembre d'enguany a Nova York sota la forma de *high-level plenary meeting* de l'Assemblea General, s'aprovà definitivament l'anomenada Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible, en què s'enquadra el conjunt d'objectius i metes proposades per l'OWG. I si bé el tret de sortida de la nova agenda no es preveu fins al gener de 2016, alhora que el debat sobre els indicadors encara no està tancat (vegeu secció 5), la forma final de l'agenda post-2015 està ja en bona mesura definida. A continuació s'adjunta doncs el redactat final de l'objectiu relatiu a l'educació, en la fórmula que es postula com a definitiva – no només per

¹⁸ <https://efareport.wordpress.com/2013/12/11/place-your-vote-do-we-need-a-new-global-education-framework-after-2015/>

¹⁹ El Marc per l'Acció fou adoptat en el sí d'un *high-level meeting* el passat novembre de 2015, en el qual participaren tant ministres d'educació com les agències co-organitzadores del WEF i representants de la societat civil.

la via ONU, sinó també per l'EPT:

Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.

4.1 By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes.

4.2 By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education.

4.3 By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational and tertiary education, including university.

4.4 By 2030, substantially increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent jobs and entrepreneurship.

4.5 By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations.

4.6 By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy.

4.7 By 2030, ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development.

4.a Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments for all.

4.b By 2020, substantially expand globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries.

4.c By 2030, substantially increase the supply of qualified teachers, including through international cooperation for teacher training in developing countries, especially least developed countries and small island developing States.

V #5. UNESCO: Una visió de màxims, un lideratge de mínims?

El perfil baix o el rol discret i “obedient” adoptat per la UNESCO en l'estadi final de les negociacions resulta especialment significatiu si es té en compte la trajectòria prèvia de l'organització. Amb un paper central en tant que coordinadora de la via EPT, aquesta organització ha estat històricament compromesa amb una agenda particularment ambiciosa. I si bé des d'algunes posicions de lideratge en algun moment s'hauria qüestionat la conveniència d'una agenda “àmplia” (almenys en un inici del procés), hauria acabat prevalent una visió “aspiracional”, en gran part com a resultat de la influència exercida per la postura presa per la Commonwealth, segons observa Wright (2014).

Així l'*UNESCO Position Paper* (presentat per l'organització en l'UNESCO General Conference del maig de 2014) es posa clarament de manifest el notable grau d'ambició. En el document trobem fins a 10 metes en els quals s'aposta, entre d'altres, per un cicle d'educació gratuïta, obligatòria, continuada i de qualitat de 10 anys de durada (incloent-hi un any d'educació pre-primària), la contractació del nombre adequat de professors preparats o l'èmfasi en l'aprenentatge no-formal i informal. Encara més destacats resulten les metes relatives al finançament, pels quals s'estableix l'assignació d'un 6% del PNB i del 20% de la despesa governamental en matèria d'educació; així com la dotació del 20% de l'assistència oficial al desenvolupament (ODA) en aquest mateix sector. Es tracta, probablement, d'una de les propostes d'agenda més ambicioses, amb una capacitat d'influència notable però el nivell d'aspiració de la qual hauria quedat forçosament reduït fins i tot en les fórmules més avançades o comprehensives (com ho pot ser l'Acord de Muscat).

En qualsevol cas, però, aquest posicionament hauria fet poc previsible el gir finalment pres per les negociacions – en una “harmonització” final amb l'agenda ONU l'origen del qual avui és encara poc clar, i que suposa una certa “renúncia” a un posició de lideratge²⁰. El lideratge de la organització, precisament, queda fortament compromès en el futur arran de la convergència de l'agenda ONU i l'agenda EPT. Com es desenvolupa en la secció 4.4., no són clares les implicacions que tindrà aquesta “fusió” de cara als mecanismes de coordinació. Així, i tot i que la UNESCO manté la posició de lideratge en el nou *Steering Committee* vinculat a l'agenda educativa 2030, resulta encara difícil preveure com es veurà afectada la capacitat de direccionament d'aquest òrgan per l'absència d'una agenda “pròpia” de la comunitat educativa– fins a quin punt la integració de la UNESCO en la constel·lació d'agències amb un mandat respecte els ODS suposarà una pèrdua de centralitat o una posició de subordinació.

A aquest risc, a més, se li suma el “futur incert” del GMR (vegeu també secció 4.4.), estretament vinculat a la UNESCO. En aquest sentit, cal tenir en compte que el GMR havia suposat una certa recuperació de la legitimitat i reputació de la institució (Edwards et al., 2015). Així, el GMR havia permès revertir parcialment una certa falta de lideratge històric de la UNESCO, disputat fins i tot en el marc EPT – arran del paper Banc Mundial en el GPE, i debilitat per la major atenció concedida als ODM per part d'UNICEF i l'UNDP (Mundy, 2006; Edwards et al., 2015).

En aquest estat de les coses, i tenint en compte aquesta capacitat de lideratge històricament “dèbil” o almenys de caràcter fluctuant, la incertesa respecte el paper que el GMR i l'*Steering Committee* suposa un repte important i amb implicacions molt significatives. Així, la redefinició del “camp” que implica l'Agenda 2030 podria arribar a suposar el relegament de la UNESCO a un paper secundari – amb la conseqüent pèrdua d'una “veu pròpia” de la comunitat educativa en el règim global de l'educació pel desenvolupament.

²⁰ Amb tot, resulta difícil determinar “marges de maniobra” exactes dels quals aquesta organització hauria gaudit. Si bé algunes veus s'han mostrat altament crítiques (Chung, 2015), a hores d'ara falten elements que permetin reconstruir el procés de manera completa i apropiada.

1.4. El debat sobre el finançament

El World Education Forum d'Incheon donà en bona part per tancat el debat sobre els objectius i metes de la nova agenda educativa – assenyalant una convergència definitiva amb l'agenda de l'ONU que, d'altra banda, es trobava ja en un estadi relativament avançat. Ara bé, pel què fa a les qüestions relatives al finançament de la nova agenda pel desenvolupament, les negociacions en el sí de les Nacions Unides es trobaven en una fase molt més primerenca. Cal tenir en compte que, com es desenvolupa en la secció 4, des d'aquesta via s'havia optat per delegar o “externalitzar” el debat sobre el finançament. A aquesta lògica obeïa l'establiment l'*Expert Committee on a Sustainable Development Finance Strategy*.

El treball fet des d'aquesta branca s'articulà bàsicament al voltant a la Conferència sobre Finançament pel Desenvolupament, celebrada a Addis Ababa (Etiòpia) entre el 13 i el 16 de juliol d'enguany. Així, les contribucions més rellevants fetes des d'aquesta via són aquelles vinculades tant a la “preparació” com a la resolució final acordada en la reunió. Aquest és el cas del *Zero Draft of the Outcome Document of the Third Financing for Development Conference*, publicat el 16 de març de 2015 en què ja s'apuntaven algunes primeres tendències del debat; així com de l'*Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development* o bé *Addis Ababa Action Agenda* (també conegut com AAAA), en què es dona compte dels punts consensuat i s'estableix la nova agenda i prioritats, en termes financers, de cara a la nova agenda pel desenvolupament.

Si bé la Conferència en sí comptà amb una presència clarament pobra de la comunitat educativa (King, 2015), possiblement arran del plantejament no-sectorialitzat, en aquesta s'arribà a una sèrie de consensos que afecten a la qüestió educativa de manera directa. I tot i que cal entendre el sentit i posicionament d'aquesta mena de contribucions en diàleg amb la resta de propostes sobre el tema fetes des d'altres altaveus (vegeu apartat 4), val la pena apuntar aquí algunes implicacions que aquesta suposà en termes generals. Així, el document sembla caracteritzar-se per una “consideració selectiva” de l'agenda educativa proposada en la via ONU. Així, l'AAAA (2015) se centra en els infants i joves com a *target* principal pel què fa a qüestions educatives, mentre que no menciona en cap cas l'educació d'adults. Així mateix, para especial atenció a determinades metes (i, específicament, les relatives al professorat i la infraestructura), mentre que altres qüestions són passades per alt. I en segon lloc, l'enfocament, des-sectorialitzat que, juntament al tractament no tematitzat dels ODS relatius a finançament (vegeu secció 4), fou viscut com a poc satisfactori des de diversos sectors.

D'altra banda, aquesta absència d'un debat pròpiament centrat en educació quedà parcialment “compensat” arran de la Cimera d'Oslo sobre Educació pel Desenvolupament, celebrada el 6 i 7 de juliol - pocs dies abans de la Conferència d'Addis Ababa. Com es posa de manifest en la Declaració d'Oslo resultant, en aquesta s'insistí en la necessitat d'escalar la inversió i cooperació internacional en educació i, més important encara, s'acordà l'establiment d'una Comissió sobre el Finançament de les Oportunitats d'Educació Globals. Liderada per Gordon Brown, aquesta neix amb el propòsit d'informar el Secretari General de les Nacions Unides sobre la qüestió del finançament de l'educació de cara a revertir la tendència a l'infra-finançament (documentat repetidament; vegeu especialment EFA-GMR 2015). Així mateix, s'hi acordà el futur establiment d'un Fons per l'Educació Humanitària, en el marc de la Cimera Mundial Humanitària de 2016. I si bé, com observa Archer (2015)²¹, és difícil mesurar les implicacions i “conveniència” tant la Comissió com el Fons (motiu pel qual no són discutits a fons en aquest informe), els acords presos en aquesta direcció són almenys simptomàtics de l'existència de cert consens sobre la necessitat de no desatendre el finançament del sector.

²¹ <http://www.actionaid.org/2015/07/oslo-high-level-summit-education-development-initial-reflections>

2. Qualitat, equitat i aprenentatge al llarg de la vida. Més enllà de les *buzzwords*

Presentada l'estructura i arquitectura a través dels quals s'articulà el procés, l'apartat que segueix es destina a fer un repàs dels diferents posicionaments, preferències i propostes d'objectius i metes plantejats pels documents de treball presentats des de diferents agències i organitzacions implicades. Es procura copsar tant aquells punts sobre els quals existeix un cert consens entre els diferents agents implicats com les àrees al voltant de les quals existeixen encara divergències importants. Quan ha estat possible, s'ha prioritzat la comparació de les propostes llistades d'objectius i metes, a fi de facilitar-ne la comparació. Amb tot també s'han tingut en compte documents amb propostes o preses de postura més generalistes que permeten copsar la perspectiva de certes organitzacions²².

L'apartat s'estructura a través dels tres nocions (qualitat, equitat i aprenentatge al llarg de la vida) que, d'una forma o altra, es troben presents en la retòrica de la majoria de contribucions al debat – funcionant en certa forma com a *buzzwords*, en la línia de les observacions de Palmer²³. Així, el redactat de l'objectiu global plantejat en l'Acord de Muscat (1) i el proposat per l'OWG i els nous ODS²⁴ (2) resulta pràcticament idèntic:

(1) *“Ensure equitable and inclusive quality education and lifelong learning for all by 2030”.*

(2) *“Ensure inclusive and equitable quality education and promote life-long learning opportunities for all”.*

De forma similar, les propostes de l'informe final del HLP i l'SDSN resulten també similars en molts aspectes: l'HLP proposà *“Provide Quality Education and Lifelong Learning”*, en una formulació i relativament similar al de l'SDSN *“Ensure effective learning for all children and youth for life and livelihood”*.

En aquest apartat, doncs, es busca precisament anar més enllà d'aquesta unanimitat aparent darrere de cadascuna d'aquestes “paraules clau” o *buzzwords*, fent atenció a aquells punts de tensió o bé interpretacions divergents d'aquestes nocions “consensuades” - sense desatendre els possibles punts d'acord que efectivament es puguin donar.

²² D'altra banda, cal tenir en compte que sovint, la identificació dels punts de consens i divergències resulta complicada només a partir de les propostes fetes públiques des de les diferents organitzacions o grups de treball. Aquestes són justament redactades de forma que permetin l'adhesió d'agents amb perspectives variades i amb un cert grau d'ambigüitat que faciliti l'acomodació de punts de vista divergents en certs aspectes. A través de la documentació publicada sembla que els debats tendeixen a quedar atenuats. Aquesta dificultat explica, per exemple, que en ocasions s'hagi recorregut a la revisió de blogs, entenent que algunes entrades poden tenir un caràcter més “opinatiu” en què les divergències es recullen de forma més explícita.

²³ <https://norrag.wordpress.com/2014/12/02/education-post-2015-recurring-themes/>

²⁴ Al llarg del document, s'utilitzen indistintament les denominacions ODS, Agenda 2030 i Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible, en tant que indicadors de la “forma final” de l'agenda, i donada la seva alineació i total correspondència, desenvolupades en l'apartat 1.2.

2.1 Aprenentatge al llarg de la vida: el què i el com

2.1.1. Quin cicle d'educació “de referència”?

Arran de les diverses crítiques sobre l'excessiva atenció a l'educació primària pròpies d'una agenda educativa dominada pels ODM, des de l'inici del debat sobre l'agenda post-2015 hi ha hagut cert consens sobre la necessitat d'anar més enllà d'aquest cicle. Ara bé, la redefinició d'aquesta etapa d'educació mínima (a garantir universalment) no ha estat idèntica en totes les propostes que s'han posat sobre la taula. En termes generals, les principals divergències han girat bàsicament entorn de la precisió sobre l'extensió d'aquest cicle. Així, la fórmula relativament generalista adoptada en les metes de l'*Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible* i el *Marc per l'Acció* adoptat (1) contrasta amb el redactat proposat en l'Acord de Muscat (2) i la Declaració d'Incheon (3), així com amb el redactat del Marc per l'Acció (4):

(1) Target 4.1. By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes.

(2) Target 2. By 2030, all girls and boys complete free and compulsory quality basic education of at least 9 years and achieve relevant learning outcomes, with particular attention to gender equality and the most marginalized.

(3) Paràgraf 6: We will ensure the provision of 12 years of free, publicly funded, equitable quality primary and secondary education, of which at least nine years are compulsory, leading to relevant learning outcomes.

(4) Pàgina 3 (com a “desenvolupament” de la meta 4.1): Publicly-funded primary and secondary education of at least 12 years should be provided to all, regardless of gender, ethnicity, disability, income level, language or geographical location. Of key importance is that at least the first nine years of schooling, consisting of primary and lower secondary education, are free and compulsory.

Així, sembla que la forma final de l'agenda (o almenys de les metes d'aquesta) ha privilegiat un plantejament menys precís o almenys més subjecte a la interpretació de cara a la seva quantificació. Trobem doncs un cert allunyament de la forma consensuada o que (aparentment) s'havia revelat com a preferida en els debats més directament lligats al moviment EPT, i que en el Marc per l'Acció només figura en forma de redactat – però no de meta .

La distinció de diferents etapes dins l'educació secundària és un punt clau. En aquest sentit, cal remarcar que aquesta aproximació, finalment descartada, mantenia major afinitat amb la plantejada des del GMR. Des d'aquest equip hi ha hagut una aposta, sostinguda en el temps, en favor d'una distinció entre secundària superior (*upper*) i inferior o elemental (*lower*), que permetria centrar els esforços en la segona – tal i com es proposa en l'*Initial Draft for Discussion* (1). Així mateix, en el *policy paper* aparegut el febrer de 2015 *Where do the proposed education targets fall short?* (2) es reafirmava aquesta posició. A través d'aquest document, el GMR es mostrava particularment crític i contundent amb la proposta sorgida de l'OWG, fent notar que la universalització d'una secundària sense distincions internes era un objectiu poc realista que podia anar en detriment d'un cicle d'educació bàsica de qualitat.

(1) Provide comprehensive early childhood care and education, primary and lower secondary education of sufficient quality to ensure that by 2030 all children and adolescents, whatever their circumstances, have an equal chance of achieving recognized and measurable learning outcomes, especially in literacy and numeracy.

(2) The first target seeks to ensure that all children complete secondary education and acquire relevant learning outcomes. Its weaknesses are of particular concern. The main problem is that it does not separate secondary education into its lower and upper levels. The achievement of universal upper secondary by all countries by 2030 is unrealistic (...) If the target leads to prioritizing upper secondary education, which typically channels students into unequal tracks and programmes and is more costly per student, it would be to the detriment of the right to a full cycle of good quality basic education, including lower secondary education.

De fet, resulta interessant observar com la preferència per aquesta distinció era també present en d'altres branques de treball dins la via ONU, com és el cas de l'HLP (1), mentre que la fórmula final es mostra molt més deutora de l'aproximació al tema feta pel Secretari General de l'ONU (2) – que, com s'ha apuntat anteriorment, redactà el document que serví d'*input* inicial a l'OWG ²⁵.

(1) Target 3c. Ensure every child, regardless of circumstance, has access to lower secondary education and increase the proportion of adolescents who achieve recognised and measurable learning outcomes to x%.

(2) We urge all countries to ensure universal access to at least secondary education and job-skills development with a focus on high-quality learning for all children.

En aquest sentit, sembla que l'opció finalment adoptada respon més a les preferències o necessitats de l'OWG que no a bona part dels altres *inputs* generats al llarg del procés de deliberació col·lectiu, i especialment a les propostes més lligades al moviment EPT.

D'altra banda, i més enllà del debat sobre l'extensió d'aquest cicle d'educació bàsica, és també important fer atenció al debat vinculat a l'obligatorietat i gratuïtat d'aquesta. Així, mentre que la proposta sorgida de l'Acord de Muscat feia referència explícita a l'obligatorietat de l'educació bàsica, aquesta precisió no figura en la proposta de l'OWG ni la forma finalment presa pels ODS (si bé sí que és present en el *redactat* del Marc per l'Acció). Es tracta d'un element susceptible de tenir un impacte molt significatiu en la selecció final de variables de seguiment – i l'absència del qual dificulta, per exemple, la contemplació del marc legislatiu com a indicador de progrés. Així es remarca des del GMR (2015), que alerta dels riscos de la manca de claredat respecte aquestes qüestions. Des d'aquest equip s'insistí també en la necessitat d'adreçar de forma clara la qüestió de la gratuïtat, remarcant el cost de l'educació que en determinats contextos han d'assumir les famílies suposa una important barrera a l'accés, especialment entre la població desavantatjada. De fet, la gratuïtat de l'educació bàsica constava tant en l'Acord de Muscat com en la proposta de l'OWG i la formulació final dels ODS i del Marc per l'Acció, si bé el *redactat* finalment empleat podria ser vist com a ambigu en el darrer cas, segons comenta el GMR – que alerta del perill de no abordar obertament qüestions com les quotes cobrades a les famílies (de forma explícita o encoberta).

2.1.2. Educació i cura durant la primera infància

En sintonia amb les diferents observacions sobre la necessitat d'estendre el focus d'atenció més enllà de l'educació primària, hi ha també un acord general respecte la importància de l'educació durant els primers anys de vida. Ara bé, el nivell de precisió que aquest consens implica es presta també a múltiples interpretacions. Així, la línia “generalista” sorgida de l'OWG (1) (i adoptada també pel *Marc per l'Acció* discutit al WEF) representa altra vegada un allunyament de les propostes sorgi-

²⁵ Pel que fa al document resultant de la consulta temàtica *Making Education a Priority*, malgrat no s'hi concreta una proposta en forma d'objectius i metes, sembla situar-se en un terreny intermig. Es reconeix així que “*The education access target should, at minimum, extend to eight or nine years of basic education, as is already the case in many countries*” (p. 21), alhora que el tercer dels 4 punts focals pel desenvolupament dels nous objectius estableix que “*All adolescent girls and boys able to access and complete quality lower secondary/secondary education with recognized and measurable learning outcomes*” (p. 39).

des de l'Acord de Muscat (2) en què s'aposta per un any d'educació pre-primària obligatòria i gratuïta; així com del primer *focus point* consensuat en la consulta temàtica, en què també es fa referència a un any d'educació pre-primària com a mesura de mínims (3). Igualment, i de forma similar al punt anterior, la Declaració d'Incheon sembla retenir un grau de precisió major al finalment "materialitzat" en les metes del Marc per l'Acció (4):

(1) Target 4.2 By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education.

(2) Target 1: By 2030, at least x% of girls and boys are ready for primary school through participation in quality early childhood care and education, including at least one year of free and compulsory pre-primary education, with particular attention to gender equality and the most marginalized.

(3) Focus point 1: Access and complete quality pre-primary education of at least one year for all girls and boys.

(4) We also encourage the provision of at least one year of free and compulsory quality pre-primary education and that all children have access to quality early childhood development, care and education.

Les observacions del GMR respecte aquest tema acaben d'evidenciar la divergència entre la via ONU i la via EPT – finalment resoltes en favor de la primera. Des d'aquest equip es fan notar diverses qüestions que fan la meta proposada per l'OWG especialment problemàtica. Així, es destaca que no és apropiat equiparar l'educació pre-primària amb la "preparació" per l'educació primària (ja que això depèn d'altres factors, per exemple qüestions relacionades amb la nutrició), alhora que es fan notar les dificultats derivades de la manca de consens sobre la noció de *qualitat* en aquests nivells. Tot amb tot, cal tenir en compte que, en aquesta qüestió com en d'altres, algunes veus fan una lectura diferent de les implicacions d'un major o menor nivell de concreció – equiparant les especificacions sobre la durada a retenir amb un menor grau d'ambició. En aquest sentit, per exemple, King observa com:

"Arguably the coverage was both more generous and also less strong in the Declaration than in the Framework. The Declaration only talked of encouraging the provision of at least one year of free and compulsory quality pre-primary education, and added that all children have Access to quality early childhood development, care and education (emphases added). Many early childhood educators hope that the FFA wording will be retained" (2015: 27).

2.1.3. Educació post-secundària i adquisició d'habilitats

Una de les àrees respecte les quals les diferents aproximacions mostren major varietat és aquella relativa a la formació post-secundària i/o relacionada amb la transició al treball. D'una banda, en la fórmula finalment adoptada en l'Agenda pel Desenvolupament Sostenible 2030, i recollint el tractament donat al tema per l'OWG, s'aborda l'accés a l'educació post-secundària i la "possessió" d'habilitats com a qüestions deslligades – i per tant abordades en metes diferents:

4.3 By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational and tertiary education, including university.

4.4 By 2030, substantially increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent jobs and entrepreneurship.

Des de la via EPT, en canvi, s'havia optat per un tractament unificat de la qüestió. Tant el quart dels *focus points* consensuats en la consulta temàtica (1) com la meta 4 tal i com es plantejava en l'Acord de Muscat (2) tractaven doncs l'accés a l'educació post-secundària i els *outcomes* esperats d'aquest (habilitats necessàries per la feina, entre d'altres) com a qüestions indestriables:

(1) Focus point 4. All youth and adults, particularly girls and women, able to access post-secondary learning opportunities to develop knowledge and skills, including technical and vocational, that are relevant to work and life and necessary for further learning and forging more just, peaceful, tolerant and inclusive societies.

(2) Target 4: By 2030, at least x% of youth and y% of adults have the knowledge and skills for decent work and life through technical and vocational, upper secondary and tertiary education and training, with particular attention to gender equality and the most marginalized.

Finalment, d'altres propostes se centraven sobretot en aquest domini d'unes determinades habilitats lligades al treball, més que no pas de les vies d'aprenentatge d'aquests. En aquesta línia anaven les primeres orientacions sorgides de l'HLP (1), així com la proposta inicial plantejada pel GMR (2).

(1) 3d. Increase the number of young and adult women and men with the skills, including technical and vocational, needed for work by x%.

(2) Ensure that by 2030 all young people and adults, whatever their circumstances, can acquire skills needed to obtain decent jobs and lead fulfilling lives, through equitable access to appropriate training, including via second-chance programmes.

Les diferències, però, no s'acaben aquí. La naturalesa de les habilitats a treballar està també sotmesa a una àmplia diversitat d'interpretacions. En termes generals, s'observa una clara separació entre aquelles perspectives que consideren les habilitats en la seva dimensió professional i tècnica, i com a qüestió bàsicament lligada a la transició al treball, i aquelles caracteritzades per una aproximació més àmplia i ambigua. Entre les segones s'hi troba, d'una banda, la fórmula adoptada per l'OWG, el *Marc per l'Acció* establert en el WES i el redactat final dels ODS.

Aquesta perspectiva "ambigua", que s'hauria acabat imposant en l'Agenda 2030, fa referència a les anomenades "habilitats pertinents", que inclouen (però no es limiten a) les habilitats professionals i tècniques orientades a l'ocupació, el treball decent i l'emprenedoria. Cal dir que de fet el redactat consensuat en la consulta temàtica semblava també abraçar aquesta aproximació ambivalent, en tant que feia referència a habilitats pertinents pel treball i la vida i necessàries pel posterior aprenentatge i la construcció de societats justes, pacífiques, tolerants i inclusives. Encara més manifesta és la "indefinició" (o, almenys, la naturalesa "oberta") de les habilitats tal i com són plantejades en la Declaració d'Incheon²⁶:

Paràgraf 9: Quality education fosters creativity and knowledge, and ensures the acquisition of the foundational skills of literacy and numeracy as well as analytical, problem-solving and other high-level cognitive, interpersonal and social skills. It also develops the skills, values and attitudes that enable citizens to lead healthy and fulfilled lives, make informed decisions, and respond to local and global challenges through education for sustainable development (ESD) and global citizenship education (GCED).

Les fórmules emprades per l'HLP i el GMR, en canvi, vinculaven molt més clarament l'adquisició

²⁶ Tant en aquest document com en el resultat de la consulta temàtica (*Making Education a Priority*), la qüestió de les habilitats queda lligada a l'educació en el desenvolupament sostenible i per la ciutadania global, tal i com es desenvolupa més endavant.

d'habilitats i el treball; mentre que l'ús de la construcció "habilitats pel treball decent i la vida" situa l'Acord de Muscat en un punt intermig. En relació a aquest fet, val la pena retenir les diverses crítiques a les "aproximacions ambigües" fetes des de diversos altaveus. D'una banda, des del mateix GMR, s'abordava la imprecisió sobre el tema en la proposta de l'OWG, i es recomana donar una definició més clara de les habilitats (per exemple en relació a les noves demandes de l'economia global). Sigui com sigui, es tracta d'una via que no hauria properat – amb les implicacions en termes d'indicadors que aquesta indefinició comportaria (vegeu secció 4.2.).

Finalment, i més enllà de les qüestions relatives a la (manca) de claredat o definició d'aquestes metes, cal tenir en compte que, per la magnitud del desafiament que suposa qualsevol objectiu relatiu a l'educació post-secundària, s'han alçat diverses veus crítiques amb el *realisme* de les metes finalment seleccionades. Aquest és per exemple el cas del GMR, que en el *policy paper* N°16, que, en referència a la meta 4.3 proposada per l'OWG (i que posteriorment serà adoptada en el redactat final dels ODS), afirma:

"This target sets a highly unrealistic agenda. If universal upper secondary education by 2030 is beyond reach, access for all to tertiary education is even more so. The global participation rate in tertiary education was 32% in 2012; the rate in sub-Saharan Africa was only 8%. In the unlikely scenario universal secondary education were achieved by 2030, it would take several more years to achieve equal access for all in tertiary" (2015: 3-4).

De fet, també el document *Making Education a Priority*, resultant de la consulta temàtica, sembla fer-se ressò de certa disjuntiva entre la inversió en nivells bàsics i en educació superior, i es comenta que el focus en la infància i la joventut té el risc de desatendre les necessitats d'aprenentatge dels adults: *"The challenge for the post-2015 agenda is to reach a balance between meeting the right to basic education and the need to invest in higher levels of education for equality and for sustainable and inclusive growth"*.

En el document s'expressa doncs preocupació per com enfocar l'accés a l'educació post-bàsica o post-secundària, amb la voluntat de mantenir un cert equilibri entre la voluntat transformadora i un enfocament realista:

"One way to articulate this is to suggest that post-basic and post-secondary opportunities should be progressively extended, prioritizing access for marginalized and vulnerable groups within a country's available means. Progressive and equitable extension of post-basic and post-secondary education would be a valued priority, but it would not necessarily become a specific goal in a post-2015 ODM framework".

En la forma final de l'Agenda 2030 sembla que s'hauria acabat imposant un redactat que aborda les habilitats i la formació post-secundària com a qüestions deslligades, així com per un tractament ambigu o poc específic de la naturalesa de les habilitats a fomentar. Les implicacions d'aquesta decisió, doncs, resten per veure, i depenen en bona part de la selecció final d'incadors que es faci. De manera provisional, però, es pot apuntar als dubtes que aquesta fórmula general ha generat – especialment arran del tractament de les habilitats en dues metes diferents, i de la "barreja" en una única meta de la formació professional amb l'educació superior (amb la corresponent absència d'una meta *exclusivament* centrada en la formació professional). Sumada a una certa desatenció històrica de la qüestió (McGrath, 2014), així com a la falta de debat sobre el finançament d'aquesta dimensió (Palmer, 2015) i la falta de les dades necessàries per un seguiment adequat (King i Palmer, 2014) aquestes decisions sembla que podrien acabar de complicar la gestió d'una qüestió que, de per sí, s'ha revelat complicada.

D'altra banda, el tractament de l'educació superior o universitària compresa en l'Agenda 2030 tampoc sembla ser vist com a completament satisfactori per part de les institucions d'educació superior. Així ho suggereix la contribució al debat feta des de l'International Association of Univer-

sities (IAU) a partir de la Conferència Internacional *La Contribució de l'educació superior a l'agenda 2030 de Nacions Unides*, organitzada enguany juntament amb la Fundació Jaume Bofill i com a part del projecte *Higher Education for Education for All*, amb el suport de la UNESCO. En el document resultant del debat, doncs, s'expressaren diverses crítiques a la manca d'atenció concedida a les universitats; alhora que es feu una crida a una major representació del sector en el nou Steering Committee que ha d'actuar com a coordinador de la nova agenda. Alhora, sembla que aquest sector coincidiria amb les crítiques al tractament "confús" de l'educació post-obligatòria fetes pels especialistes en formació professional referenciats més amunt. En les conclusions de la conferència, doncs, es considera poc adequada la falta de distinció entre sub-sectors. En un sentit similar, el document es mostra crític amb la falta d'atenció a la diversitat interna del sector de l'educació terciària, fent notar que les universitats aborden cada vegada un ventall més ampli de funcions (més enllà de la recerca intensiva). En definitiva, doncs, sembla que l'aproximació feta al sector terciari no hauria estat del tot capaç de capturar la complexitat del sector ni la centralitat de l'educació universitària en l'agenda educativa futura, ni com a fi en ella mateixa ni com a mitjà per l'assoliment d'altres metes.

2.1.4. L'educació d'adults

Aquesta seria una de les àrees en què el nivell d'ambició ha anat en augment en ambdues vies. Així, inicialment, tant l'Acord de Muscat (1) com la proposta inicial plantejada per l'OWG (2) advocant per assegurar l'alfabetització i el domini de l'aritmètica d'un *percentatge* d'adults²⁷, en una aposta que el GMR (en el *policy paper* N° 16) jutjava d'excessivament moderada (3):

(1). Target 3: By 2030, all youth and at least x% of adults reach a proficiency level in literacy and numeracy sufficient to fully participate in society, with particular attention to girls and women and the most marginalized.

(2) 4.6 By 2030, ensure that all youth and at least [x] per cent of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy.

(3) The basic right of all adults to literacy and numeracy is implicit in the Universal Declaration of Human Rights, which refers to the 'fundamental' stage of education. Given the ambition of the SDG agenda, and the difficulty in setting global benchmarks, this target should aim for all adults to achieve literacy and numeracy by 2030 to be in line with these earlier commitments.

Aquestes metes, però, haurien acabat donant lloc a un redactat més ambiciós - amb caràcter universal. Així, el redactat final dels ODS tal i com han estat aprovats en l'Assemblea General de setembre de 2015 diferirien de la proposta inicial plantejada per l'OWG - en un dels pocs casos d'alteració, almenys en l'àmbit educatiu:

4.6 By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy.

En aquest sentit, la proposta finalment aprovada pels ODS s'hauria acabat assemblant més de l'esperat al plantejament de màxims característic de la Declaració d'Incheon. En el moment de la seva redacció, aquesta semblava ser l'única proposta, juntament amb els comentaris del GMR, amb aquesta vocació universalista.

Més enllà de l'ambició de la meta en termes quantitatius, però, també cal fer atenció a la dimensió

²⁷ En el cas del segon document, aquesta seria una de les poques qüestions en què el redactat final aprovat per l'Assemblea de les Nacions Unides (és a dir, la forma final presa pels ODS) difereix de la proposta inicialment plantejada per l'OWG.

qualitativa d'aquesta. En aquest sentit, hauria acabat triomfant l'aproximació moderada proposada per l'OWG, que aborda l'alfabetització i domini de l'aritmètica en termes dicotòmics. Des d'altres branques de treball, per contra, es proposava un redactat amb una concepció més complexa de l'aprenentatge d'adults, emmarcant aquestes capacitats en una lògica més propera a un alfabetisme "funcional" – a través de la referència a un nivell de competència que permeti una participació plena en societat (com és el cas de l'acord de Muscat o de la Declaració d'Incheon).

Un altre punt en connexió a l'aprenentatge al llarg de la vida és el grau d'atenció (variable) a les vies d'aprenentatge no formals. Aquestes, de fet, semblen ser objecte d'atenció d'un número molt reduït de propostes. Probablement el tractament més en profunditat l'ofereixi la Declaració d'Incheon, a través de la qual s'estableix que *"The provision of flexible learning pathways, as well as the recognition, validation and accreditation of the knowledge, skills and competencies acquired through non-formal and informal education, is important"* (paràgraf 10). En una línia similar, també el redactat del Marc per l'Acció li concediria certa importància, fent notar com *"beyond formal schooling, flexible lifelong and broad learning opportunities should be provided through non-formal pathways and through stimulating informal learning"*. Així mateix, el GMR sembla especialment atent a la qüestió: en l'objectiu tercer plantejat en la proposta inicial feta des d'aquest equip, menciona els programes de segona oportunitat com a via possible per assegurar l'adquisició d'habilitats per part de tots els adults i joves. Sigui com sigui, però, en les metes finalment considerades pels ODS i el Marc per l'Acció, aquesta mena de vies haurien quedat bàsicament desateses.

V #6. Amb tot, una visió netament comprensiva

Les diferències de perspectiva de les diferents propostes amb què s'ha treballat no haurien de desviar l'atenció del caràcter eminentment comprensiu i "aspiracional" de la majoria d'elles. Així, tant la proposta final de l'OWG i el redactat dels nous ODS com l'Acord de Muscat s'enquadrarien clarament en una visió àmplia de l'educació, en contrast amb les propostes fetes des d'altres branques de treball i organitzacions, menys ambicioses o menys atentes a les implicacions de l'aprenentatge al llarg de la vida.

Aquest és el cas, per exemple, de les orientacions donades des de l'HLP, considerades des d'alguns cercles com a excessivament moderades. Klees²⁸, per exemple, fa notar com la meta referent a l'educació pre-primària no és universal (sinó que aspira a l'augment d'un tant per cent), alhora que no pren en consideració l'alfabetització d'adults ni l'educació post-obligatòria. De forma similar, McGrath²⁹ observa també la poca atenció prestada a l'educació superior. En aquest sentit, sembla que l'HLP mantindria una perspectiva més pròxima a la que havia dominat l'agenda de l'ONU lligada als ODM – mostrant-se menys favorable a un aprenentatge al llarg de la vida amb totes les seves conseqüències. Així, el focus d'atenció seguirien sent els infants, com ho prova el fet que aquests constitueixen el subjecte de 3 de les seves 4 metes. Els joves i adults, en canvi, serien abordats només arran de les habilitats, en un objectiu comparativament menys ambiciós (orientat a un increment, per contrast amb altres tres, de vocació universalista).

Així mateix, des de les propostes fetes des del sector privat a través de l'UNGC, s'advoca només per la universalització de l'educació primària, alhora que no es fa referència a l'alfabetització d'adults i s'aposta només per assegurar que tots els adults joves disposin de les habilitats necessàries pel treball. La presència de propostes menys d'objectius menys ambicioses respecte aquesta qüestió, doncs, fa especialment rellevant i significativa la perspectiva "transformadora" que s'hauria acabat imposant finalment.

²⁸ <https://norrag.wordpress.com/2013/07/18/whither-post-2015-a-critique-of-the-post-2015-high-level-panel-education-and-economic-goals/>

²⁹ <https://norrag.wordpress.com/2013/06/03/skills-work-and-development-initial-reactions-to-the-high-level-panels-post-2015-vision/>

2.2. El tractament de l'equitat

Aquesta és una de les qüestions que ha gaudit de més rellevància i atenció des de principis del debat. Si bé ha estat subjecte a múltiples interpretacions, el consens que hi ha hagut des d'un inici sobre la "centralitat" de la qüestió resulta d'una importància cabdal. En aquest sentit, un dels elements més remarcables és precisament l'atenció concedida al tema des de les primeres fases del debat i també des d'instàncies generalment menys afins a una agenda de caràcter progressiu o transformador. Aquest és sobretot el cas de l'HLP, el qual, per la seva composició, era aparentment més susceptible d'adoptar una visió "estreta" sobre la qüestió, o en tot cas més pròxima a la visió que havia dominat l'agenda ONU fins al moment³⁰. Així, resulta especialment rellevant que, en la seva proposta de metes, l'HLP les marqués totes com "a desagregar" (per gènere, renda, origen geogràfic i discapacitat, entre d'altres), i fes explícit que l'equitat ha de ser un dels principis centrals en educació. De fet, a nivell general, un dels 5 "girs transformatius" versa justament sobre el "no deixar ningú enrere", en referència clara a la necessitat d'adreçar la desigualtat i l'exclusió en sentit ampli. Amb una contundència relativament poc esperable, des d'aquest equip s'afirma:

"We would suggest that in all cases where a target applies to outcomes for individuals, it should only be deemed to be met if every group – defined by income quintile, gender, location or otherwise – has met the target. In this way, countries would only be able to meet their commitments if they focus on the most vulnerable".

De manera segurament més previsible (donada la seva vinculació a l'agenda EPT), la qüestió de l'equitat és altament present en l'informe final resultant de la consulta temàtica *Making Education a Priority*. Aquesta fa especial èmfasi en les limitacions del marc actual per arribar als més marginats i la tendència a no fer prou atenció a les qüestions vinculades a la igualtat. Es remarca que la desigualtat segueix sent el major repte, i s'advoca per la reducció de les desigualtats com a principi clau. Les dues àrees prioritàries tenen en compte la dimensió de l'equitat entesa com a la consideració dels grups marginats o vulnerables, i es ressalta la importància d'indicadors desagregats. Resulta a més interessant remarcar com aquesta és vista com una qüestió inter i intra-estatal, i en tot cas no només limitada als països en vies de desenvolupament:

"Equity is arguably the strongest framing principle of a post- 2015 rights-based agenda, and calls attention to the need to redress historical and structural inequalities in order to provide access to good-quality education at all levels. Inequalities are not limited to particular countries, and the principle of equality is applicable to rich and poor countries – drawing attention to the need to understand poverty as a consequence of the relationship between the rich and poor within and across countries. The post-2015 education agenda should therefore be based on the principle of universality, applicable to all countries. and underpinned by a strong commitment to education as a public good".

Amb tot, i si atenem al tractament d'aquesta qüestió en les fases més avançades del debat, veiem com, en certa forma, la centralitat incontestada concedida al tema no s'ha acabat de traduir en metes tan ambiciosos com es podia pensar. Així, la meta 4.4, específicament centrada en qüestions d'equitat, fa referència únicament a qüestions d'accés – no de resultat (1)³¹. Es tracta d'una (altra) qüestió en què l'agenda roman clarament deutora de l'aproximació proposada per l'OWG – la qual ja havia estat criticada pel GMR per aquesta raó (2):

(1) 4.5 By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabili-

³⁰ Dit en altres paraules: així com l'HLP s'havia mostrat més favorable una visió "estreta" de l'aprenentatge al llarg de la vida (i per tant més pròxima als ODM), era possible esperar que, respecte la qüestió de l'equitat, mantindrien també una posició menys transformadora - centrada, per exemple, en les desigualtats de gènere, en la línia de l'anterior agenda de l'ONU.

³¹ A part quedaria la qüestió del gènere, sobre el qual el redactat suggereix la cerca d'una igualtat a tots els nivells més enllà del mer accés.

ties, indigenous peoples and children in vulnerable situations.

(2) Equity considerations should go beyond ensuring the 5 most disadvantaged meet a minimum or loosely defined criteria of 'equal access', and should to some extent include equality of outcomes.

La perspectiva finalment adoptada, de fet, contrasta força amb la preferència consensuada en la via EPT en aquest sentit. Des de l'Acord de Muscat, d'una banda, s'advocava justament per no tractar l'equitat com a meta diferenciada sinó a convertir-la una dimensió transversal de totes les altres (el rendiment de les quals quedaria, doncs, condicionat a la seva consecució en *tots els grups de població*)³² i afegint el tancament "*with particular attention to gender and the most marginalized*" al final de les 4 primeres metes. En la proposta inicial del GMR, de l'altra, es preveia un objectiu específicament lligat a les desigualtats però, en tot cas, no pas limitat a l'accés a l'educació (1):

4. Elimination of inequalities. Eliminate inequalities in education by 2030, taking specific measures to reach those disadvantaged by factors such as gender, poverty, location, ethnicity or disability.

En la forma final de l'agenda, aquesta perspectiva més "transformadora" s'hauria mantingut només en el redactat del Marc per l'Acció i en la Declaració d'Incheon. En aquesta darrera, per exemple, sembla que es recupera la idea del "no deixar ningú enrere" inicialment defensada per l'HLP, així com l'aproximació a l'equitat en termes més transversals:

(Paràgraf 7): Inclusion and equity in and through education is the cornerstone of a transformative education agenda, and we therefore commit to addressing all forms of exclusion and marginalization, disparities and inequalities in access, participation and learning outcomes. No education target should be considered met unless met by all. We therefore commit to making the necessary changes in education policies and focusing our efforts on the most disadvantaged, especially those with disabilities, to ensure that no one is left behind.

³² De les 7 metes de tipus *output* finalment adoptades el setembre de 2015, en canvi, no totes estan pensades en termes "universals" (això és, orientades a l'assoliment per part de tothom). Així, la meta 4.4 advoca per un increment en la proporció de joves i adults amb habilitats pertinents, i la meta 4.6 planteja l'alfabetització d'adults també en termes incrementals.

2.3. Qualitat: més enllà dels resultats d'aprenentatge?

L'èmfasi en la qualitat i els resultats i, de forma més general, la necessitat d'abordar altres qüestions més enllà de l'accés, és un altres dels punts sobre els quals hi ha hagut cert consens des de l'inici dels debats. De fet, en un estadi inicial tingué un notable ressò l'anomenada "crisi d'aprenentatge", documentada en profunditat pel GMR 2014, que posà de manifest la desigualtat assolida en els resultats d'aprenentatge (Wright, 2014; GMR, 2014; King i Palmer, 2013). Ara bé, l'intens debat generat al voltant d'aquesta qüestió posa de manifest que, de fet, la noció de qualitat és subjecte a múltiples interpretacions. En d'altres paraules, tothom sembla estar d'acord en la importància de la qualitat, però no tothom entén la qualitat de la mateixa manera. En termes generals, les tensions es situen tant al voltant de la conveniència de considerar els *inputs* o recursos en termes de qualitat³³, com al voltant del tipus d'*outcome* a mesurar (en tant que *proxy* de la qualitat).

En un estadi inicial del debat, hi hagué un impuls important a una mètrica de l'aprenentatge (*learning metrics*) de tipus "restringida", és a dir, centrada en l'alfabetització i l'aritmètica bàsica (Wright, 2014). Es partia de la idea que una excessiva atenció als *inputs* i la falta de dades sobre els *outcomes*, atribuïdes a la pràctica habitual de l'ajuda al desenvolupament en el camp de l'educació, explicaven l'èxit limitat d'aquesta. Així, cal entendre els documents produïts per la *Learning Metrics Task Force* (vegeu Vinyeta #8) en aquesta lògica, que emfatitzava un tipus d'*outcomes* particularment aptes a la mesura i comparació, si bé procurava anar més enllà de l'alfabetització i aritmètica bàsiques. En certa manera es reflectien les tensions d'un debat gestat prèviament, avançat per exemple per la proposta d'alguns economistes vinculats al Banc Mundial WB (Filmer, Hasan, Pritchett)³⁴, que suggeriren que els ODM lligats a educació haurien de ser substituïts per un *Millennium Learning Goal* - amb el consegüent canvi en els tipus d'indicadors utilitzats en la mesura del progrés i un major èmfasi en el rendiment mesurat via testos estandarditzats (Barrett, 2011).

En aquest sentit, la proposta inicial de l'HLP semblava bàsicament deutora d'aquesta tendència global. D'una banda, els *inputs* no figuraven entre les metes; mentre que la meta 3b referida als resultats quedava plantejada en els següents termes:

3b. Ensure every child, regardless of circumstance, completes primary education able to read, write and count well enough to meet minimum learning standards.

De forma similar, des de l'UNGC es tendí també a adoptar al què a vegades s'ha considerat en termes de visió reduccionista de la qualitat. En les metes proposades des del sector privat, doncs, la qüestió s'abordava bàsicament a través de l'aposta per la compleció de l'educació primària amb un nivell d'alfabetització i domini matemàtics bàsics. Tot i així, aquesta proposta es singularitzava per l'especial importància concedida a la qüestió dels *inputs*, adreçats en la primera de 5 metes: "*Every child completes primary education with basic literacy and numeracy, in schools with grade divisions, books, light, meals and sanitation*".

En qualsevol cas, val a dir que aquest enfocament reduccionista, aparentment dominant en una fase inicial del debat, suscità un bon nombre de crítiques. En relació a l'informe final emès per l'HLP, per exemple, Klees³⁵ feia notar:

"While the overall goal mentions "quality education," in none of the specific education targets is educational quality mentioned. This lack of focus on quality was a significant problem with the ODMs that increased access, but often to educational systems of marginal quality. HLP members might point to some targets having learning goals, but, at best, this only gets

³³ Aquesta qüestió és represa en la secció XX.

³⁴ Vegeu Filmer, D., A. Hasan, and L. Pritchett. 2006. *A Millennium Learning Goal: Measuring real progress in education. Working Paper 97*. Washington DC: Center for Global Development.

³⁵ <https://norrag.wordpress.com/2013/07/18/whither-post-2015-a-critique-of-the-post-2015-high-level-panel-education-and-economic-go>

at outcome quality, not needed quality of inputs, resources, and processes. Moreover, learning outcome targets are very narrowly conceived. By focusing primary school on reading, writing, and counting, it ignores most of the primary school curriculum”.

De fet, des d'un bon nombre d'altaveus o fòrums de debat es feu especial atenció a evitar aquesta visió estreta de la qualitat. Així, per exemple, des de l'SDSN es recalrava:

“Access and affordability are necessary, but not sufficient. The quality and relevance of education are becoming more important. Being able to read and write are core skills, but effective participation in economic and political life requires a broader, more holistic framework of learning that can only be acquired through a full cycle of high-quality primary and secondary schooling. The learning framework encompasses literacy and numeracy as well as physical wellbeing, social and cognitive skills, problem solving and learning abilities, culture and the arts, critical thinking, and science and Technology” (p. 12).

Des d'altres instàncies vinculades a l'agenda EPT, d'altra banda, s'advoca per una combinació del focus en l'alfabetització i les nocions d'aritmètica amb l'atenció als *inputs* i les condicions d'aprenentatge, com suggereix el plantejament del tema contingut en el document resultant de la consulta temàtica, en què es fa explícita la relació entre un element i l'altre:

Equitable quality education, with a focus on learning – Good-quality, equitable education and learning are at the heart of the post-2015 education agenda, and there is an emerging consensus that learning outcomes as a measure of quality should be part of any expanded vision of access. The commitment to quality education and measurable and recognized learning outcomes focuses attention on the need for all children, youth and adults to acquire the skills, knowledge and values to become responsive, active and productive members of society and the world. Equitable lifelong education requires attention to enabling conditions – conducive learning environments with the proper and necessary infrastructure; the presence of sufficient numbers of trained and motivated teachers; and participatory governance structures that empower parents and local communities to be effectively involved in school decision making. (p. 39)

La voluntat d'anar més enllà d'aquest rendiment en un nombre limitat de dominis és mantinguda en les propostes resultants de l'Acord de Muscat i la proposta de l'OWG, els ODS i el Marc per l'Acció. En aquests, s'observa també la voluntat de definir la qualitat amb altres elements a part dels propis resultats. Les metes referents a aspectes curriculars i mitjans d'implementació o *inputs* (vegeu seccions posteriors) es poden interpretar en aquest sentit.

El tractament dels *outcomes*, però, dona un gir a partir de les propostes tant de l'Acord de Muscat com l'OWG. Així, des d'aquests espais es proposà la construcció “*relevant learning outcomes*” i “*relevant and effective learning outcomes*”, respectivament – deixant així enrere la formulació que fins aleshores semblava gaudir d'un cert consens tant en la consulta temàtica com en les preferències del GMR, això és, la qualitat mesurada a partir dels “*recognized and measurable learning outcomes, especially in literacy and numeracy*”. Resulta difícil escatir les implicacions dels adjectius *relevant* i *effective*. Si bé l'adjectiu *relevant* sembla indicatiu de la voluntat compartida d'anar més enllà dels exàmens estandarditzats com a única mesura dels *outcomes*, el sentit d'aquesta fórmula només es materialitzarà a partir de la seva transformació en indicadors.

Més enllà d'aquesta similitud entre la proposta de Muscat i la de l'OWG, però, val la pena parar atenció a una diferència en la formulació de caire aparentment menor però amb implicacions substantives. Així, mentre que l'Acord de Muscat (1) estableix el dret de tots els infants a assolir resultats d'aprenentatge rellevants, el redactat de l'OWG finalment adoptat com a ODS i Marc per l'Acció insta a que l'educació *conduïx* a aquests resultats (2).

(1) *Target 1. By 2030, all girls and boys complete free and compulsory quality basic education of at least 9 years and achieve relevant learning outcomes, with particular attention to gender equality and the most marginalized.*

(2) *4.1. By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes.*

V #7. Dues contribucions controvertides: el cas de la LMTF i PISA for Development

Learning Metrics Taskforce

Comissionada el 2012 i conformada pel Centre for Universal Education de la Brookings Institution juntament amb l'UNESCO Institute for Statistics, aquesta entitat rebé l'encàrrec d'explorar possibles formes de mesura de l'aprenentatge a nivell global. En aquest sentit, es tracta d'un mandat o missió amb una "traducció" relativament ambigua en termes d'influència o autoritat en la resta de debats i línies de treballs del debat post-2015. Aquesta falta de concreció ha derivat en uns nivells d'influència més o menys fluctuants, i força limitats en les darreres etapes del procés.

En tot cas, pel què fa a les contribucions d'aquesta institució a la definició i mesura de l'aprenentatge, val a dir que no han estat exemptes de crítiques. En una línia similar a les crítiques formulades a *PISA for Development*, s'han apuntat els riscos associats a la visió del què "mereix" ser après i mesurat que es desprèn del treball fet des d'aquesta institució. Així, Ahmed (2014) observa com, tot i la voluntat de tenir una naturalesa participativa i de reflectir la diversitat global, les propostes fets des d'aquesta organització corren el risc de reflectir únicament el paradigma dominant.

De fet, aquesta sembla mantenir-se com una qüestió especialment controvertida, en tant que des d'altres àmbits s'ha recalcat que, precisament, des d'aquesta plataforma s'han dedicat molts esforços a evitar una perspectiva reduccionista. Aquesta és la finalitat que, segons Anderson (2014) perseguia justament la identificació de 7 dominis d'aprenentatge: benestar físic, social i emocional, cultura i arts, alfabetització i comunicació, aproximacions a l'aprenentatge i cognició, aritmètica i matemàtiques, i ciència i tecnologia. Ara bé, com es reconeix des del mateix LMTF, uns objectius globals probablement haurien de centrar-se en un o dos d'aquests dominis (Learning Metrics Taskforce, 2013).

PISA for Development

Si es fa atenció a la contribució de l'OCDE al debat post-2015 s'observa com aquesta s'ha centrat, justament, en la *mesura de l'aprenentatge* - en coherència a l'expertesa tècnica i legitimitat de la qual la organització gaudeix en relació a la seva capacitat de recol·lecció de dades sobre sistemes educatius, estudiants, professorat i adults.

Així, un dels primers elements a remarcar respecte la posició d'aquesta organització en el debat post-2015 és la consideració atorgada a l'educació i, especialment, a l'èxit educatiu. Cal tenir en compte que, de les 4 idees "per avançar" (*ideas for moving forward*) amb categoria d'objectiu³⁶ plantejades en l'*overview paper* de cara a l'agenda-post-2015, una aborda justament aquesta qüestió sota la rúbrica *Developing a universal measure of education success*. De forma més específica, del document *The OECD's contribution on education to the post-2015 framework: PISA for development*. Malgrat l'absència d'una llista d'objectius i metes, es desprenen de manera relativament clara les prioritats de l'organització:

"The OECD will support education-related post-2015 goals that retain a focus on access and equity"

³⁶ En aquest document, i dins de les 11 "idees per avançar", es fa una distinció entre la categoria *Outcomes including principles underlying future goals* (equiparada a objectius) i la categoria *Tools for achieving existint goals and developing future goals* (equiparada a mitjans per assolir els objectius).

at primary and secondary education levels, whilst incorporating a meaningful focus on learning”.

En certa manera, doncs, sembla que la organització s'afegeix al consens sobre la necessitat de superar els ODM, si bé d'una manera relativament selectiva – molt més atenta a la necessitat d'atendre a la qualitat que no d'estendre una lògica d'aprenentatge al llarg de la vida (que en aquest cas queda “reduït” a l'educació primària i secundària).

En qualsevol cas, però, les contribucions fetes des d'aquesta organització se centren sobretot en la qüestió de la mesurabilitat. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'atenció prestada als resultats es relaciona també amb la pressió pels resultats referida en l'*overview paper*, en què es destaca aquest element com a determinant en el nou context en què operarà l'agenda post-2015 – la qual cosa, en el camp de l'educació, es tradueix en la centralitat concedida en els resultats d'aprenentatge. Tal i com s'observa en el paper *Developing a universal measure*, “*pressure on aid budgets in donor countries is creating a demand for results in development; in education this means a focus on improving student learning outcomes*”.

En aquest estat de les coses, es ressalta la potencial contribució de l'OCDE respecte la definició de les metes i objectius relatius a la qualitat i la mesura de les desigualtats i el progrés dels grups desavantatjats, emfatitzant doncs l'expertesa derivada del treball desenvolupat amb PISA. És aquí on entren en joc les possibilitats ofertes pel projecte *PISA for development*. Aquest és un programa concebut en termes de versió “escalada” del programa PISA, orientat a incorporar-hi els països de rendes mitjanes i baixes a través de mètodes i instruments de mesura més sensibles al context. Així mateix, el programa aniria acompanyat de més rellevància en termes de polítiques i el l'exploració de noves dades, com ara els infants no-escolaritzats (*out-of-school children*) (vegeu, per exemple, Bloem 2013). De fet, cal remarcar que la bona rebuda del programa en determinats contextos s'ha de comprendre, justament, en relació a les limitacions de l'anterior agenda EPT. Com observen Hamilton, Maddox i Addey (2015), l'acceptació de PISA for Development té a veure precisament amb l'excessiva atenció a les qüestions d'accés.

Arran de les implicacions i l'expansió de la capacitat d'influència de l'OCDE derivades d'aquest projecte, aquest ha rebut nombroses crítiques. Com apunta Auld (2014), la selecció de bones pràctiques i l'ús de llenguatge tècnic no són neutres, sinó informats per ideologies específiques. Similarmet, Meyer i Benavot (2013) observen que la influència de PISA podria arribar a tenir un efecte contraproduent en diversos països en vies de desenvolupament – entenent que la pressió derivada de certa “competència desigual” pot conduir a prendre decisions inapropiades per avançar en matèria de qualitat i equitat.

Aspectes curriculars: Educació pel Desenvolupament Sostenible i Educació per la Ciutadania Global

Des d'un inici del debat, hi ha hagut diversos intents d'introduir alguna mena de meta o menció del contingut específic de l'educació a promoure, especialment en relació al desenvolupament i sostenibilitat en sentit ampli. Així, i arran del reconeixement del potencial transformador de l'educació, moltes de les propostes sobre la taula han abordat d'una manera o altra els aspectes curriculars de l'educació i les anomenades “educacions adjetivals” – educació per la pau, la ciutadania, la salut, la sostenibilitat, etc.

Així, en un estadi del debat, la mateixa proposta de l'HLP sembla més o menys favorable a alguna forma d'educació pel desenvolupament sostenible. Del comunicat resultant de la reunió de Bali, i tot i que l'educació no hi és mencionada explícitament, val la pena tenir en compte que, com comenten King i Palmer, el document suggereix cert suport a l'ESD: “(...) *the Panel's emphasis on Sustainable Production and Consumption spoke directly of 'changed behaviour' and by implication the importance of worldwide education and training for sustainable development picked out also in the*

Summary Outcomes of Dakar (see UNESCO-UNICEF, 2013b)" (King i Palmer, 2013: 417). També en l'informe final sembla donar-se un cert suport a alguna forma d'educació pel desenvolupament, si bé d'una manera indirecta:

"As set out in the Convention on the Rights of the Child, education enables children to realise their talents and full potential, earn respect for human rights and prepares them for their role as adults. Education should also encourage creative thinking, teamwork and problem solving. It can also lead people to learn to appreciate natural resources, become aware of the importance of sustainable consumption and production and climate change".

Així, tot i que el suport és força difús, la menció a aquesta mena de qüestions hauria representat un primer pas cap a la traducció d'aquestes idees en metes concretes. Igualment, i també de forma més o menys poc previsible, des de l'UNGC s'aposta per la introducció de conceptes relatius al desenvolupament sostenible al currículum de tots els nivells i especialment a les escoles de negoci. Tot i que aquesta mena de comentaris tampoc no es tradueixen en metes específiques en la proposta finalment suggerida, la seva importància rau en l'avanç respecte el grau d'ambició respecte els ODM, molt més limitat. Així, i vista la naturalesa particularment sintètica dels documents produïts per l'HLP i l'UNGC, resulta rellevant la consideració per aquesta mena de qüestions (que fàcilment haurien pogut ser considerades "secundàries" o supèrflues).

Amb tot, és en la consulta temàtica on s'endevina un suport més clar per aquesta mena de plantejaments. No només es fa notar que el reconeixement de la necessitat de tractar aquests aspectes ha estat transversal i compartit, sinó que aquesta és inclosa en un dels 4 *focus points* consensuats:

Focus point 4: All youth and adults, particularly girls and women, able to access post-secondary learning opportunities to develop knowledge and skills, including technical and vocational, that are relevant to work and life and necessary for further learning and forging more just, peaceful, tolerant and inclusive societies.

Pel què fa a les propostes finals, tant l'Acord de Muscat (1) com la proposta de l'OWG (2) finalment convertida en l'Agenda 2030 preveuen una meta únicament dedicada a aquesta qüestió, si bé amb algunes diferències de formulació:

(1) Target 5: Target 5: By 2030, all learners acquire knowledge, skills, values and attitudes to establish sustainable and peaceful societies, including through global citizenship education and education for sustainable development.

(2) 4.7 By 2030, ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development.

Altra vegada, les implicacions de certes variacions són difícils de determinar. Així, per exemple, no és evident què comporta la menció de "*peaceful societies*" continguda de l'Acord de Muscat. Com observen Verger et al. (2015), aquesta és una formulació arriscada o poc estratègica en termes de drets humans (en tant que pot entendre's com a societat "pacificada" i per tant validar implícitament la restricció de determinades llibertats). Pel què fa als comentaris sobre la promoció de valors i actituds (a més de coneixement i habilitats específiques) contingudes en la proposta de Muscat, poden ser indicadors d'una voluntat més ambiciosa o, en tot cas, d'una major afinitat amb "l'esperit" original de la meta i la necessitat de prendre en consideració altres espais d'educació més enllà dels formals.

En tot cas, una de les diferències que pot cridar més l'atenció és el "protagonisme" concedit a dues

formes específiques d'educació “adjectival”, això és, l'Educació pel Desenvolupament Sostenible i per la Ciutadania Global. Aquestes són, de lluny, les que han gaudit de més promoció i suport des del principi del debat, i han comptat amb defensors especialment actius. Així, l'EDS hauria estat l'objecte d'un important treball d'*advocacy* per part de Japó, mentre que Corea del Sud s'hauria mostrat especialment proactiva en relació a l'ECG (Wright, 2014; Chung, 2014). Igualment, la preeminència d'ambdues hauria estat reforçada arran d'iniciatives nascudes en els auspicis de les organitzacions encarregades de liderar el procés.

D'una banda, doncs, l'EDS hauria estat objecte d'un intens treball de foment per part de la UNESCO arran de la Dècada de les Nacions Unides pel Desenvolupament Sostenible (2005-2014). En aquest sentit, la coincidència de la *World Conference on Education for Sustainable Development* (novembre de 2014, Aichi-Nagoya - Japó) amb la recta final de les negociacions hauria facilitat certes estratègies d'*advocacy*. En aquesta reunió, en què es feren públics el *Final Report on the UN Decade* i el *Global Action Programme*, s'advocà explícitament perquè l'EDS fos mantinguda com a meta en l'objectiu d'educació, alhora que integrada en els ODS com a tema transversal. Al seu torn, l'ECG rebé un impuls important arran de la *Global Education First Initiative* (vegeu p. 9), posada en marxa pel Secretari General de les Nacions Unides el 2012, i que establia la promoció de l'Educació per la Ciutadania Global com un dels tres objectius.

Més enllà del suport a l'EDS i l'ECG, però, la proposta de l'OWG (i, per tant, la forma final de l'Agenda 2030) esmenten també una llarga llista d'altres possibles mitjans de cara a la promoció del desenvolupament sostenible (cultura de pau, apreciació de la diversitat cultural, etc). Si bé aquest desplegament es pot veure com a indicador d'una certa voluntat de concreció, cal tenir en compte que, com s'assenyala des del GMR (*Policy Paper* N°16, 2015), aquesta profusió podria estar senzillament reflectint la necessitat d'acomodar els diferents interessos d'institucions i organitzacions diverses³⁷. Al cap i a la fi, cal tenir en compte que, com recull Wright (2014), alguns estats especialment influents s'han oposat de forma explícita a l'EDS o l'ECG³⁸– aquest és el cas per exemple del Regne Unit, que emfatitza les dificultats de mesura i la naturalesa “prescriptiva” d'aquesta mena de metes (susceptibles de “minar” la sobirania nacional). En tot cas, altra vegada, la traducció en indicadors resultarà determinant i marcarà les implicacions de la meta en termes de polítiques i reformes.

³⁷ De fet, aquest és un dels pocs casos en què la formulació de la Declaració d'Incheon resulta més concisa que no pas la llista final de metes. Aquesta declaració, doncs, s'alinea amb la proposta de Muscat, donant un protagonisme clar a l'EDS i l'ECG: “(Paràgraf 9): *Quality education (...) develops the skills, values and attitudes that enable citizens to lead healthy and fulfilled lives, make informed decisions, and respond to local and global challenges through education for sustainable development (ESD) and global citizenship education (GCED). In this regard, we strongly support the implementation of the Global Action Programme on ESD launched at the UNESCO World Conference on ESD in Aichi-Nagoya in 2014. We also stress the importance of human rights education and training in order to achieve the post-2015 sustainable development agenda*”.

³⁸ En aquest sentit, és interessant observar que aquesta meta és una de les que, de forma més clara, no té només una lògica de desenvolupament sinó que també suposa un repte pels països occidentals.

3. Recursos i mitjans d'implementació

Probablement, la consideració donada *inputs* o pels mitjans d'implementació ha estat un dels punts més controvertits del debat post-2015. Tant el contingut de possibles metes relatives a *inputs* com la mateixa necessitat de considerar metes d'aquesta naturalesa han generat posicionaments molt diferents i, sovint, irreconciliables.

Així doncs, en primer lloc cal tenir en compte una sèrie de propostes en les quals els *inputs* no s'abordaven explícitament en forma de meta. Aquest és, per exemple, el cas tant del llistat inicialment proposat per l'HLP com per l'SDSN, en què la qüestió dels recursos no rebia cap tipus de menció. Es tracta d'un primer punt de discrepància que dona compte de la dificultat d'un consens sobre el tema.

Es tracta, amb tot, la visió favorable a una “omissió” dels *inputs* no acabà de prosperar. Així, les propostes posteriorment plantejades per l'OWG i l'Acord de Muscat coincidiren finalment en la necessitat d'abordar aquest tema en la llista de metes o objectius. Amb tot, cal remarcar que les propostes sorgides de l'OWG semblaven inicialment reàcties a la consideració d'aquesta mena de metes. De fet, en un principi la proposta separa els mitjans d'implementació relatius a qualsevol sector (des d'educació a energia o nutrició) com a objectiu específic i separat de la resta. Tot i així, i a instàncies o pressió del G77, finalment s'inclogueren inclòs tres metes tipus *input* dins el mateix apartat dedicat a l'objectiu d'educació precedits de lletres enlloc de números – com és el cas de les metes “ordinàries”. En qualsevol cas, els canvis freqüents respecte la forma d'abordar els mitjans costen d'interpretar però indiquen que aquesta és una qüestió controvertida³⁹. Ara bé, malgrat el consens final sobre la conveniència d'abordar el tema, la naturalesa del *inputs* a considerar es revelà aviat com un tema força més controvertit. Més específicament, les propostes sorgides d'ambdues vies diferien especialment sobre la necessitat d'una meta centrada en el finançament, així com del tractament que havien de rebre altres *inputs* i, especialment, el professorat. A continuació desenvolupament cadascun d'aquests temes separatament, procurant copsar les diferents aproximacions que s'han plantejat al respecte. Tanca l'apartat una secció destinada a la definició de les noves “regles del joc”, les estructures o mecanismes de governança i global i les qüestions relatives a l'arquitectura financera que la nova agenda requereix. Si bé no es tracta pròpiament d'una qüestió d'*inputs*, la seva naturalesa com a “instrument” necessari per una consecució dels objectius plantejats fan convenient abordar el tema en relació al a resta de mitjans d'implementació.

³⁹ Cal destacar que, en relació als a les metes tipus *input*, la versió final de la proposta de l'OWG ha suposat certs canvis respecte la proposta sorgida de la 12a sessió, el juny de 2014. En aquesta versió, les beques referents a professorat i infraestructura no quedaven diferenciades formalment de la resta de metes (sinó que seguien la numeració “ordinària”), però en canvi la meta relativa a les beques era adreçada com a “meta sectorial” en un objectiu separat i centrat en els mitjans d'implementació.

3.1. Un nou finançament per una nova agenda?

Aquest és, de lluny, el punt en què els plantejaments de l'Acord de Muscat (representatius de l'agenda EPT) diferien de manera més clara amb la posició de l'OWG. Mentre el primer atorgava una gran centralitat al tema, aquest era absent en l'objectiu d'educació plantejat des de la via ONU. En conseqüència, el finançament és un dels punts que quedà més afectat per la fusió de la via EPT i la via ONU per mitjà de l'adopció de l'Agenda del Desenvolupament 2030 – és a dir, un dels punts en què aquesta harmonització suposà un allunyament més clar de les preferències expressades en la via EPT.

D'una banda, les propostes sorgides dels fòrums de debat vinculats a l'agenda liderada per la UNESCO atorgaven una gran centralitat als mitjans i, sobretot, al finançament. Si bé amb aproximacions diferents, totes les propostes sorgides d'aquesta branca de debat plantegen metes relatives als *inputs* necessaris per la consecució dels objectius. Així, en la proposta inicial plantejada pel GMR (1), una de les 5 metes plantejades es dedica exclusivament a qüestions de finançament, essent posteriorment descomposta en tres sub-punts (fet que suposa un grau de detall únic en aquesta proposta, en què cap altre de les metes és desglossada en diversos components). D'altra banda, en la proposta resultant de Muscat (2) s'inclouen dues metes amb objectius lligats als mitjans, amb indicacions específiques sobre professorat i finançament⁴⁰.

(1) 5. Financing of education. By 2030, ensure that no country is prevented from achieving education goals by a lack of resources:

1. By maximizing government revenue and ensuring that government spending covers education needs, targeting the marginalized when necessary;

2. By maximizing aid, and targeting it at countries and groups who need it most;

3. By maximizing resources from the private sector, and targeting them at countries and groups who need them most.

(2) Target 6: By 2030, all governments ensure that all learners are taught by qualified, professionally-trained, motivated and well-supported teachers.

Target 7: By 2030, all countries allocate at least 4-6% of their Gross Domestic Product (GDP) or at least 15-20% of their public expenditure to education, prioritizing groups most in need; and strengthen financial cooperation for education, prioritizing countries most in need.

L'OWG en canvi, no feu cap referència a qüestions de pressupost educatiu. Com observa Wright (2014), des d'aquest grup es delegà la discussió d'aquesta mena de qüestions a la branca de treball centrada en el finançament pel desenvolupament (fins ara caracteritzada per la poca atenció a les particularitats sectorials i, per tant, de l'educació), eliminant a la pràctica la possibilitat d'un requeriment específicament lligat a l'educació en matèria de finançament.

L'assumpció de la proposta de l'OWG per part del moviment EPT suposa doncs la “caiguda” d'una meta específicament lligada al finançament. Si bé aquesta qüestió és present en el redactat de la Declaració d'Incheon (1), així com en el text del Marc per l'Acció aprovat en el WEF (2)⁴¹, el reconeixement de la centralitat del tema no té una traducció clara en forma de metes – amb la conseqüent pèrdua de força en termes d'*advocacy* i mobilització.

⁴⁰ De fet, aquests objectius eren explícitament plantejats com a *input targets* en l'*EFA-SC Joint Proposal* que inspirà bona part de l'Acord de Muscat. En el redactat final de l'Acord, però, aquestes metes perderen el seu estatus diferenciats, en un moviment susceptible de ser interpretat en termes de “blindatge”.

⁴¹ De fet, la referència al finançament és una de les poques ocasions en què aquest Marc per l'Acció menciona explícitament l'Acord de Muscat.

(1) *Paràgraf 14 - 15. We recognize that the success of the 2030 education agenda requires sound policies and planning as well as efficient implementation arrangements. It is also clear that the aspirations encompassed in the proposed SDG 4 cannot be realized without a significant and well-targeted increase in financing, particularly in those countries furthest from achieving quality education for all at all levels. We therefore are determined to increase public spending on education in accordance with country context, and urge adherence to the international and regional benchmarks of allocating efficiently at least 4 - 6% of Gross Domestic Product and/or at least 15 - 20% of total public expenditure to education.*

(2) *Noting the ongoing discussions on financing of the global sustainable development agenda, it is clear that a significant increase in financing is required to achieve the education SDG. The full realization of Education 2030 requires sustained, innovative and well-targeted financing, and efficient implementation arrangements, especially in the poorest countries, fragile states and emergency situations. Efforts to close the funding gap must start with domestic funding. Foreign aid is complementary and will remain a major source to fill the remaining funding gap. However, alternative and innovative funding approaches will also be needed. National contexts are diverse, but the following international benchmarks are crucial reference points:*

- *Allocating 4% to 6% of gross domestic product (GDP) to education; and/or*
- *Allocating 15% to 20% of public expenditure to education.*

L'omissió d'aquesta qüestió en la proposta de l'OWG i la versió definitiva de l'Agenda 2030, doncs, els allunyen notablement dels consensos assolits en altres línies de treball, i especialment del consens assolit en la consulta temàtica. En el document resultant d'aquesta (*Making Education a Priority*) es destaca la importància de la inversió governamental més enllà de les noves fonts de finançament (tals com aportacions del sector privat o d'ONGs). Es remarca que la manca de voluntat política per invertir en educació és matèria de preocupació, i que l'absència d'un finançament adequat ha estat sovint un obstacle important en la consecució dels objectius d'educació. Es remarca així que diverses contribucions han mencionat el finançament i despesa educatives com a indicadors a considerar (amb atenció als nivells i la dimensió de l'equitat).

De fet, l'absència d'un *mean of implementation* centrat en el finançament és de fet una qüestió explícitament criticada en el *policy paper* N° 16 recentment publicat per l'EFA-GMR i en l'edició del GMR 2015, en què es fa notar:

"It is remarkable that there is no overall finance target, or at least a financing equity target that would track how domestic and external financing is used to serve the disadvantaged in all countries".

Així doncs, en la forma final adoptada per l'Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible, i tal i com proposà des de l'OWG, s'ha optat finalment per abordar la qüestió del finançament de forma general, això és, sense plantejar especificitats per àmbits o objectius. Així, la qüestió queda coberta a través del primer dels epígrafs (*Finances*) comprés dins l'objectiu número 17 – *Enfortiment dels mitjans d'implementació i revitalització de l'Aliança Global pel Desenvolupament Sostenible*. A través d'aquest, doncs, s'advoca pels següents compromisos:

17.1 Strengthen domestic resource mobilization, including through international support to developing countries, to improve domestic capacity for tax and other revenue collection.

17.2 Developed countries to implement fully their official development assistance commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of gross national income for official development assistance (ODA/GNI) to deve-

loping countries and 0.15 to 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries; ODA providers are encouraged to consider setting a target to provide at least 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries.

17.3 Mobilize additional financial resources for developing countries from multiple sources.

17.4 Assist developing countries in attaining long-term debt sustainability through coordinated policies aimed at fostering debt financing, debt relief and debt restructuring, as appropriate, and address the external debt of highly indebted poor countries to reduce debt distress.

17.5 Adopt and implement investment promotion regimes for least developed countries.

Cal dir, d'altra banda, que aquesta preferència tractament no-sectorialitzat (i per tant, sense menció de les especificitats de l'àmbit educatiu) no és un cas aïllat. Així, aquesta fou l'opció també afavorida en les propostes de l'HLP i l'SDSN, que adreçaven la qüestió a través dels seus objectius 12 (1) i 10 (2), respectivament:

(1) 12d. Developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7% of gross national product (GNP) as official development assistance to developing countries and 0.15 to 0.20% of GNP of developed countries to least developed countries; other countries should move toward voluntary targets for complementary financial assistance.

(2) 10b. Adequate domestic and international finance for the Sustainable Development Goals, including 0.7 percent of GNI in ODA for all high-income countries and an additional \$100 billion per year in climate finance by 2020 from developed-country Parties to the UNFCCC.

Tot i així, l'absència de metes explícites sobre el finançament de l'educació no deixa de resultar relativament sorprenent considerant les diverses investigacions sobre el tema conduïdes els darrers anys. No només la inseparabilitat del finançament i les possibilitats d'èxit reals de l'agenda post-2015 ha estat considerada i recalçada des de diversos equips i branques de treball, sinó que diverses veus han advertit dels perills que suposarien l'absència d'una meta lligada al finançament educatiu, fent notar que les limitacions en l'èxit de les agendes EPT i ODM s'expliquen en bona part per l'omissió d'aquest element, que no hauria fet possible responsabilitzar a governs i organismes internacionals (Rose, 2014⁴²). Així mateix, el GMR (2015) estima que la universalització de l'escolarització pre-primària, primària i secundària en els països de renda mitjan i baixa suposa un *financing gap* anual de fins a 39 bilions de dòlars americans. Així mateix, Rose et al (2013) observen com, després d'una primera etapa d'increment, els fluxos d'ajuda al desenvolupament experimentaren un declivi important a partir de 2010 especialment pronunciat i ràpid en matèria educativa – que converteixen en especialment poc apropiat aquest tractament “des-sectorialitzat”.

V #8. Quin paper pel sector privat?

En estreta connexió amb el debat sobre el finançament, el paper reservat al sector privat és també lluny de ser una qüestió de consens. En aquest sentit, val la pena observar com el redactat referent a aquesta qüestió ha experimentat nombroses modificacions al llarg del procés, alhora que sovint ha estat abordat amb prou ambigüitat com per donar peu a nombroses interpretacions i acomodar perspectives divergents. Aquest seria el cas de diferents propostes sorgides des de la via EPT, inclòs el Marc per l'Acció:

(1) Joint Proposal – EFA Steering Committee: “While the state is the custodian of education as a public good, the role of civil society, communities, parents and other stakeholders is crucial in the pro-

⁴² <http://www.globalpartnership.org/blog/why-we-need-post-2015-financing-targets-education>

vision of quality education”.

(2) *Acord de Muscat: “The state is the custodian of quality education as a public good, recognizing the contribution of civil society, communities, families, learners and other stakeholders to education”.*

(3) *Marc per l'Acció: “Education is a public good, of which the State is the duty bearer. Education is a shared societal endeavour, which implies an inclusive process of public policy formulation and implementation. Civil society, teachers, the private sector, communities, families, youth and children all have important roles in realizing the right to quality education. The role of the State is essential in regulating standards and norms”.*

D'altra banda, propostes com la sorgida del GMR es mostren obertes a la col·laboració del sector privat (vegeu meta 5.3 dins la proposta inicial), mentre que la consulta temàtica no sembla haver arribat a un consens clar respecte aquesta qüestió. En aquesta, de fet, dues de les consultes regionals (Regió Àrab i Àfrica Subsahariana, vegeu UNESCO 2012a i UNESCO 2012b; Enns, 2014) semblaven concedir un paper molt important a aquest sector, mentre que el document final de consens (*Making Education a Priority*, UNESCO-UNICEF 2013) s'hi mostrava almenys oberta. Igualment, el redactat final del Marc per l'Acció sembla preveure cert “espai” per l'acció del sector privat, si bé (aparentment) amb reserves:

“Beyond its crucial role in paying tax, the private sector has emerged as a contributor with significant potential to complement resources for education and increase synergies. It will be essential to ensure that spending on education from the private sector is oriented towards the countries and people most in need, and reinforce education as a public good. Successful partnerships with the private sector will require effective coordination and regulatory mechanisms to ensure transparency and accountability”.

D'altra banda, iniciatives com la *Global Business Coalition for Education* (GBCE), establerta el 2012, suggereixen un cert interès o voluntat de participació per part del sector privat. Així, aquest organisme neix el 2012 amb la voluntat d'esdevenir un mecanisme de coordinació de les diferents accions empreses per la comunitat empresarial – ja sigui a través d'inversions estratègiques, responsabilitat social, filantropia, etc⁴³. Així mateix, aquesta tendència també és capturada per Kazuhiro:

“The question of who should bear the costs of education and how is not at all simple to answer with a unanimous voice. There is an issue here between education as a human right and education that has private and social returns, mixed with the terms “free and compulsory” as used in various conventions versus parental willingness to pay for quality (private) education in reality, even for primary education. The private sector players, including the service providers, CSR, and foundations are already very active and participate in strategy-making and financing. This happens in the actual context of not really so predictable donor finance for education” (2015: 45).

En aquest sentit, és rellevant observar que la nova *Global Education Fund* que (es preveu que) ha de substituir el GPE (vegeu V# 10) sembla concebuda com a més “receptiva” o oberta a la contribució del sector privat i la filantropia – o almenys aquest és el plantejament ofert per l'Enviat Especial per l'Educació Global en el primer informe sobre la qüestió (Brown, 2012). Alhora, els acords consensuats en el marc de la Conferència sobre Finançament pel Desenvolupament suggereixen que el suport envers la inversió privada com a mecanisme de finançament aniria a l'alça (vegeu AAAA, 2015)⁴⁴. Si bé aquesta mena de comentaris no es vinculen específicament al sector educatiu, el plantejament que se'n deriva podria tenir conseqüències rellevants. En aquesta línia, King (2015)

⁴³ <http://gbc-education.org/>

⁴⁴ Alhora, i com es desenvolupa a la V# 10, el posicionament del Global Partnership for Education resulta encara poc clar, en absència d'un debat obert d'aquesta qüestió en la Junta de govern d'aquesta organització.

observa:

"One of the red threads running through the AAAA Outcome document is multi-stakeholder partnerships. It is a shorthand for creative approaches to finance acknowledging the contributions of very many different actors (...) Another angle on the same ambition is the encouragement of innovative financing mechanisms. These are also referred to many times in the Outcome document, and they often draw private sector finance into partnership with public funding. Hence the term 'blended finance' which also turns up frequently in the document" (2015: 53).

En qualsevol cas, doncs, les implicacions d'aquesta col·laboració resulten lluny de ser clares, i són vistes amb reticències per part de diferents actors. Així, per exemple, Rose (2014)⁴⁵ fa notar que, si bé qualsevol font alternativa de finançament ha de ser benvinguda, fa notar que aquesta no pot veure's com una "panacea", en tant que comporta reptes importants en termes de retiment de comptes i transparència. En aquest sentit, cal tenir en compte que la contribució del sector privat en l'àrea d'educació ha estat típicament força reduïda (UNESCO, 2012).

D'altra banda, cal tenir en compte que aquest debat ha estat històricament un dels "punts calents" de l'agenda educativa global, com a resultat les perspectives en tensió de les diferents organitzacions Internacionals "regularment" implicades en el camp de l'educació pel desenvolupament. Així, per exemple, al llarg dels anys 70 i 80 l'IMF i el Banc Mundial haurien estat favorables a una agenda centrada la reducció de la despesa pública i el pagament de quotes i/o privatització, i clarament distant de les prioritats considerades per la UNESCO i la UNICEF. Aquestes dues agendes, al seu torn, treballaren per una "suavitització" d'aquest enfocament durant els anys 90, si bé la tensió seguí present en la formulació de les agendes EPT i els ODM (Jones i Coleman, 2005; Robertson et al., 2007; Enns, 2014). En aquest marc de debat, algunes agències dugueren a terme un important treball d'*advocacy*, argumentant que la responsabilitat sobre l'accessibilitat i assequibilitat de l'educació requeria en els estats. En una direcció contrària, organitzacions com el Banc Mundial emfatitzaren la importància del sector privat, essent receptius al cobrament de quotes i argumentant en favor de la despesa pública. Així, aquesta fou ja una qüestió controvertida en el Marc per l'Acció acordat a Dakar l'any 2000; i fou sobretot a partir de la insistència d'actors com la GCE que se substituï el mot assequible (*affordable*) per gratuïta en el text final (Mundy i Murphy, 2001; Mundy, 2012). De fet, i tal com apunta Srivastava (2010), el moviment EFA hauria servir per, paradoxalment, reforçar o revitalitzar la tendència privatitzadora a través de l'ús estratègic d'una sèrie de "marcs mobilizadors" que haurien legitimat l'agenda pro-mercat de determinats actors.

En definitiva, doncs, el debat sobre el paper a concedir al sector privat es remunta als orígens de l'agenda educativa global, i tot indica que es mantindrà com una de les principals qüestions "contencioses".

⁴⁵ <http://www.globalpartnership.org/blog/why-we-need-post-2015-financing-targets-education>

3.2. El paper del professorat

Si bé, i a diferència de finançament, la formulació final de l'agenda ha conservat cert focus en el professorat en tant que element clau, aquesta és una altra de les qüestions respecte les quals la meta proposada a Muscat queda notablement "diluida" en el redactat final de l'agenda. Així, i malgrat el reconeixement generalitzat de la importància cabdal del professorat en tant que "clau de volta" de qualsevol sistema educatiu, el redactat final (1)⁴⁶ posa de manifest una notable pèrdua d'ambició respecte l'Acord de Muscat (2).

(1) *"By 2030, substantially increase the supply of qualified teachers, including through international cooperation for teacher training in developing countries, especially least developed countries and small island developing States".*

(2) *"By 2030, all governments ensure that all learners are taught by qualified, professionally-trained, motivated and well-supported teachers".*

En primer lloc, cal prestar atenció a la reducció dels atributs docents requerits: desapareix així la idea de la preparació professional, la motivació i el suport adequat com a requisits clau⁴⁷. Així mateix, la dimensió de l'equitat o la voluntat més "universalista" (centrada en tots els estudiants) desapareixen. I si bé, com observa Wulff (2014), aquestes eren elements més o menys oberts a la interpretació, sembla clar que aquest suggerien almenys certa atenció sobre una formació en sentit ampli (i més enllà dels mínims requerits per entrar a la professió) i les condicions de treball – qüestions que en canvi semblen obviades en la formulació final. Més en general, Wulff (2014) fa notar també que la consideració del professorat en termes de mitjans d'implementació i, sobretot, la seva formulació en termes poc ambiciosos, són elements problemàtics i incoherents amb una agenda que es pretén transformadora. En aquesta mateixa línia s'expressa el GMR, que en el *policy paper* N°16 observa:

"Progress towards the post-2015 education SDG will be stymied if the quality and effectiveness of teaching are not front and centre in the main list of targets. Teaching may be considered a 'means of implementation', but comparin teachers to improved infrastructure and increased scholarships ignores, and weakens, the critical role teachers play in the learning and maturation processes of children and youth. The current formulation of the target narrowly focuses on challenges facing low and middle income countries, where the quantitative gap in the supply is well documented (UNESCO, 2014). But the need for a sufficient supply of qualified and trained teachers and ways to ensure effective teaching are paramount in all countries".

De fet, la consulta temàtica havia revelat precisament un cert consens en la necessitat de concebre el professorat com a element clau de cara a una educació de qualitat, plantejant la presència de docents preparats, motivats i en quantitat suficient com a condició propícia clau de cara a una "qualitat educativa" (vegeu p. 35, *Making Education a Priority*). Sembla però que aquests plantejaments més ambiciosos (i més lligats a una qüestió de qualitat més que de mitjans, queden reservats a la Declaració d'Incheon (1) i el redactat del Marc per l'Acció (2) en què, efectivament, es troba una formulació força més aspiracional:

(1) *"Paràgraf 9: 9. We commit to quality education and to improving learning outcomes, which requires strengthening inputs, processes and evaluation of outcomes and mechanisms*

⁴⁶ Com en el cas de la meta 4b, el redactat finalment aprovat en l'Agenda 2030 ha suposat una lleugera variació respecte la proposta de l'OWG, a partir de la qual s'establí: *"By 2030, increase by [x] per cent the supply of qualified teachers, including through international cooperation for teacher training in developing countries, especially least developed countries and small island developing States".*

⁴⁷ Amb tot, és possible argumentar que part d'aquestes absències (com ara la noció de "suport adequat") queden compensades a través de la meta 4c plantejada des de l'OWG, a través de la qual s'advoca en favor d'ambients d'aprenentatge "segurs, no-violents, inclusivament i efectius".

to measure progress. We will ensure that teachers and educators are empowered, adequately recruited, well-trained, professionally qualified, motivated and supported within well-resourced, efficient and effectively governed systems”

(2) “Good quality education necessitates, at a minimum, that learners develop foundational literacy and numeracy skills as building blocks for further learning as well as higher-order skills. This requires the development of relevant teaching and learning methods and content that meets the needs of all learners taught by well-qualified, adequately paid and motivated teachers using appropriate pedagogical approaches (...)”.

Més enllà de la pèrdua d'ambició, a més, un darrer problema associat a la proposta de l'OWG i fórmula finament adoptada en l'Agenda 2030 és la vinculació entre la *cooperació internacional* i la formació del professorat (respecte la qual també l'AAAA es mostra favorable). Com apunten Verger et al. (2015), aquests plantejaments podrien obrir a la porta a programes controvertits en la línia de *Teach for All*, a través del qual es flexibilitzen les vies d'entrada a la professió docent i es promouen diferents formes de mobilitat del professorat. De forma similar a les beques d'estudi (vegeu secció 4.3.), resulta difícil identificar l'origen del vincle entre formació docent i cooperació internacional finalment contingut en l'agenda 2030 – i absent tant en les propostes sorgides de la via EPT com dels punts de consens identificats en la consulta temàtica.

3.3. Altres mitjans d'implementació

Finalment, la proposta de l'OWG finalment adoptada per l'Agenda 2030 destina una meta a qüestions vinculades a la infraestructura i "ambient" dels espais d'aprenentatge.

4.a Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments.

Si bé les qüestions de la infraestructura, inclusió i seguretat havien estat tractat en profunditat en d'altres espais de debat (i especialment en la consulta temàtica), la proposta sorgida de l'OWG és l'únic cas en què aquestes consideracions prenen categoria de meta. Es tracta d'una qüestió només "moderadament" prioritzada en la via EPT, però a la qual la via ONU sembla haver concedit una importància cabdal – en un "moviment" contrari al cas del finançament.

D'altra banda, i pel què fa a la noció d'*ambients d'aprenentatge efectius*, és interessant remarcar que el redactat de l'objectiu sembla susceptible d'acomodar postures diverses. Com s'observa des del GMR (2015), es tracta d'un concepte excessivament ambigu respecte el tipus de reformes que implicaria la seva consecució (curriculars, pedagògiques, relatives a la gestió d'escoles, etc). Altra vegada, per tant, es tracta d'una qüestió que només la selecció d'indicadors acabarà d'aclarir.

V #9. El cas de les beques d'estudi

La proposta de l'OWG i, per tant, de l'Agenda 2030, es caracteritza per la presència d'una meta l'origen del qual resulta incert. Així, la meta 4b. finalment aprovada⁴⁸ se centra en la provisió de beques d'estudi, establint que:

"4.b By 2020, substantially expand globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries".

Com apunta King (2015), l'origen d'aquesta meta no és clar. Aquest autor suggereix que la inclusió d'aquest podria estar relacionat amb la influència d'alguns dels BRICS, amb programes de beques especialment desenvolupats. De fet, el sentit i fonament d'aquesta meta resulten especialment complexos de discernir donada l'absència del tema en la Declaració d'Incheon.

No només això, sinó que el suport per aquesta mena de polítiques sembla pràcticament absent en les preferències consensuades en els equips o fòrums de debat vinculats a l'agenda EPT (si bé es present, en canvi, en el document AAAA 2015). Així, no es compta amb cap referència sobre la qüestió en el document resultant de la consulta temàtica *Making Education a Priority*, així com tampoc en la proposta resultant de l'Acord de Muscat. A més a més, el GMR es mostra particularment escèptic amb la conveniència d'aquesta meta. Des d'aquest equip s'apunta tant a la manca d'informació sobre els beneficis reals d'aquests programes de mobilitat (per exemple, sobre la proporció d'alumnat que efectivament retorna al país d'origen), així com als possibles efectes contra-productius (la possible accentuació de les desigualtats internes lligada a una distribució favorable a les fraccions socialment privilegiades, per exemple). En aquesta mateixa direcció apunta la contribució de la IAU, que fa notar el risc de "fuga de cervells" lligada a una estratègia d'aquestes característiques.

⁴⁸ Cal apuntar aquí que aquesta fórmula final comporta una lleugera variació respecte la fórmula proposada per l'OWG, plantejada en els següents termes: "By 2020, expand by [x] per cent globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries".

3.4. Unes noves regles del joc: governança i arquitectura financera

Com ja observaven King i Palmer el desembre de 2014, el debat sobre l'agenda educativa post-2015 tendí des d'un principi a centrar-se en el què més que en el com. Així, l'atenció a la governança⁴⁹ específicament lligada al camp educatiu ha estat limitada i, en cap cas, abordada de forma sistemàtica. D'una banda, i pel què fa a la via de les Nacions Unides, l'Agenda 2030 ha acabat optant per un tractament del tema en forma genèrica (és a dir, no sectorialitzada) i a través d'un objectiu separat. Així doncs, s'optà per la primera de les tres possibilitats considerades en la consulta temàtica sobre la qüestió:

This could be achieved through a dedicated standalone goal (or goals) with targets and indicators, or, relevant governance targets and indicators across other goals ('mainstreaming'), or both (UNDP/OHCHR, 2013: 43).

Aquesta és, de fet, la opció que sembla haver estat dominant des de l'inici del debat en la via ONU. No només l'OWG, sinó l'HLP, l'SDSN i l'OWG han optat per formular un objectiu centrat en la governança però plantejat en termes globals. No s'ha tractat la qüestió en relació a àmbits específics (com l'educació), de manera que no s'han desenvolupat metes i indicadors concrets en aquest sentit.

Ara bé, es tracta d'una opció que contrasta amb l'aproximació plantejada per altres organitzacions amb un mandat específic en educació i, sobretot, per part d'aquells fòrums de debat lligats a la via EPT. Així, UNICEF (UNICEF, 2013), la UNESCO (UNESCO, 2014) o el document de consens acordat en la consulta temàtica no empraven la terminologia de la "governança global" però emfatitzaven la necessitat d'alguna mena de marc global, o bé d'una governança participativa i mecanismes de retiment de comptes. Més concretament, en el darrer d'aquests tres documents, es discuteix a necessitat d'un "marc global" orientat a facilitar una discussió i consens global a través del desenvolupament d'indicadors, l'acord d'un percentatge del PIB necessàriament destinat a l'educació, la disseminació de bones pràctiques; i la provisió d'assistència financera i tècnica a governs, OSC i comunitats a l'hora d'implementar els programes. Es tracta de missions que, si bé queden (relativament) cobertes a través de diferents iniciatives, difícilment es poden abordar de manera coordinada i coherent en absència d'un sistema de governança integrat i, sobretot, desglossat en metes i indicadors.

Aquesta és, de fet, d'una qüestió que enllaça directament amb les crítiques formulades des d'alguns sectors sobre l'absència (o precarietat) dels mecanismes d'*enforcement*. Així, partint de la idea que qualsevol sistema de governança global s'ha de recolzar en tres elements (objectius globals, mecanismes de control -en el sentit de *monitoring*, de seguiment- i mecanismes d'*enforcement*), Fredriksen (2014) observa que tant l'agenda EPT com els ODM referents a l'educació tradicionalment han coixejat sobretot en aquesta darrera qüestió. L'autor fa notar com, almenys fins a data d'avui, l'*enforcement* de l'agenda es recolza bàsicament en una combinació de ajuda al desenvolupament, "*institucional peer pressure*" possibilitats per mecanismes de control - i especialment el GMR i diversos informes lligats als ODM; i la pressió per part de votants i de la societat civil envers els diferents governs. Alhora, segurament també és a causa d'aquesta falta d'un tractament integrat i ordenat dels sistemes d'*enforcement* que la pressió d'aquests ha tingut a recaure en els països en vies de desenvolupament - mentre que el món desenvolupat ha tendit a sentir-se menys interpel·lat pels reptes plantejats (NORRAG, 2014).

⁴⁹ En aquest cas, el terme governança (global) s'empra en referència a les diferents formes d'autoritat i presència política d'actors estatals i no-estatals, així com les diferents formes d'interacció i integració entre els diferents nivells dels *policy processes* (Verger, Novelli i Altinyelken, 2012). Cal tenir en compte, però, que el terme governança es presta a interpretacions diverses i, com observen King i Palmer (2014), la documentació produïda arran del debat sobre l'agenda post-2015 sovint equipara la governança a la bona governança (entesa com la suma de retiment de comptes, transparència, l'imperi de la llei, llibertat d'expressió, dret a la informació, participació política, absència de corrupció, etc).

En tot cas, i si bé la qüestió de la governança no s'ha abordat en la forma sistemàtica que alguns autors consideren desitjable, des de la via EPT, i específicament a través del Marc per l'Acció, s'estipulen els principals mecanismes de coordinació i seguiment de la nova agenda 2030. Pel què fa a la primera tasca, s'estableix que la UNESCO seguirà desenvolupant el seu paper de direccionalment i coordinació, a través de 5 tipus d'accions: (1) mantenir i assegurar el compromís polític a través de la tasca d'*advocacy*; (2) facilitar el diàleg i el compartiment de coneixement en termes de polítiques; (3) establir estàndards; (4) fer el seguiment del procés vers les metes fixades; i (5) coordinar els *stakeholders* a diferents nivells.

Ara bé, la fusió final entre la via EPT i els ODS suposa un repte important respecte aquest lideratge. Així, i si bé en el Marc per l'Acció s'acorda la creació d'un Education 2030 Steering Committee, "hereu" directe de l'EFA *Steering Committee*, és difícil preveure com s'integrarà un organisme així en la nova arquitectura dels ODS – en tant que en el mencionat document s'explicita únicament que s'organitzarà un *Convenor Agencies Group* per assegurar "una aproximació coherent a nivell de Nacions Unides".

Pel què fa a la tasca de seguiment (*monitoring i reporting*), i segons allò establert en el Marc per l'Acció, sembla que es donarà continuïtat a l'EFA-GMR, rebatejat amb el nom de *Global Education Monitoring Report* (GEMR). Ara bé, si bé fins avui el GMR ha estat el principal mecanisme de col·lecció i anàlisi de dades tant respecte l'agenda EPT com els MDG relatius a educació, el seu paper també hauria de ser redefinit en l'escenari d'una única agenda. Cal tenir especialment en compte la *Data Revolution* encoratjada per per l'HLP i l'*Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development* del Secretari General de l'ONU. Les recomanacions d'aquest últim, concretament, aposten per desenvolupar un consens global sobre principis i estàndards; compartir tecnologia i coneixement en una lògica de bé comú; desenvolupar nous recursos pel desenvolupament de capacitats; pomoure alguna forma de lideratge de cara a la coordinació i mobilització; i explorar iniciatives "d'efecte ràpid" (*quick wins*) de cara a les dades relatives als ODS. Siguin quines siguin les implicacions finals d'aquesta *data revolution*, la tasca de recollida de dades del GMR/GEMR es veuria necessàriament alterada pels canvis organitzatius a nivell d'ONU que se'n puguin derivar.

Alhora, aquesta omisió de les qüestions relatives a governança educativa va en consonància amb l'absència d'un plantejament coherent i explícit sobre "l'arquitectura financera" que la nova agenda requereix. Així, a l'absència d'una meta sobre finançament se li afegirien les dificultats derivades de la falta d'un plantejament clar sobre els canals i mecanismes a través dels quals es pot abordar aquesta qüestió a nivell global. Aparentment, sembla que aquesta qüestió es dona per coberta a través de l'anomenada *Global Fund for Education*, concebuda com a continuació o "versió escalada" del *Global Partnership for Education* i inspirada en experiències similars en el camp de la salut. La proposta fou l'objecte d'un treball de revisió extens per part de l'Enviat Especial per l'Educació Global (Gordon Brown), *Delivering on the promise, Building opportunity: the case for a Global Fund for Education* (2012), alhora que posteriorment hauria estat reprès en la línia de propostes de l'SDSN (2015) i l'AAAA (2015). Així mateix, la Declaració i el Marc per l'Acció sortits d'Incheon semblen afavorir també una substitució del GPE per un nou mecanisme que el reforci, si bé no es fa explícit el nom ni l'estructura que hauria de tenir. Resta per veure, doncs, fins a quin punt aquest mecanisme tindrà la capacitat de coordinació i lideratge en termes de finançament, quina és la forma que finalment aquest pren, i quins canvis efectivament suposa respecte el GPE.

V #10. Quin futur pel Global Partnership for Education?

La nova arquitectura financera, doncs compta amb el precedent del GPE. Els orígens d'aquesta "plataforma" es remunten en el Marc per l'Acció sorgit de Dakar, en què en què s'afirmava que la falta de recursos no havia de ser un impediment en la consecució dels objectius marcats. Això es traduí en la creació, l'any 2002, de l'EFA *Fast Track Initiative*, a la qual s'atribuí la missió tant de mobilitzar recursos com de treballar per l'ús eficient d'aquests i la coordinació entre donants. El 2010 aquesta plataforma fou reconvertida en el *Global Partnership for Education*, a la qual s'atorgà també un paper d'*advocacy* global.

Organitzada en forma "d'aliança" entre donants i governs de països en vies de desenvolupament, organitzacions multilaterals, la societat civil i el sector privat, des del GPE es dona suport financer a 59 països de baixes rentes de cara a la provisió i universalització de l'educació bàsica. Ara bé, es tracta d'una organització que ha acollit des d'un inici agendes i visions sovint oposades, essent per tant subjecte a diferents tipus de tensions internes. Així, d'una banda, s'hauria apuntat a un cert desequilibri de poder entre la Junta (*Board*) que governa l'organització a nivell global i els governs dels diferents països receptors o els Grups Locals d'Educació (encarregats d'implementar i fer el seguiment dels plans d'educació finançats) (King i Palmer, 2014), així com a una certa marginació de la societat civil – en contrast amb el paper privilegiat concedit al sector privat (Faul, en premsa).

Alhora, dins la mateixa Junta de govern, sovint conviurien visions oposades sobre qüestions més o menys controvertides, com a conseqüència de la diversitat de membres que component la seva el principal òrgan de decisió. Aquesta diversitat és el resultat de la reforma de 2010, motivada en gran part per les crítiques a una composició poc representativa d'aquesta i l'excessiu lideratge exercit pel Banc Mundial. Ara bé, sembla ser que un dels efectes (perversos) d'aquesta multiplicitat de punts de vista (i de l'absència d'un consens clar sobre diverses qüestions) hauria resultat justament en l'absència de debat sobre aquestes mateixes qüestions candents i especialment sobre el paper del sector privat (Menashy, 2015).

La capacitat de lideratge d'aquesta organització respecte qüestions controvertides resulta un element clau a tenir en compte de cara a la seva reformulació, susceptible de condicionar la seva legitimitat i la de qualsevol mecanisme que l'hagi de substituir. Com apunta Menashy:

"In the absence of a clear policy coming from the GPE Board, the direction of GPE grants in-country may then be guided instead by other international organizations which happen to hold influence at the country level. Moreover, it seems clear that regulation of the private sector is needed, and the GPE could contribute to ideas around regulatory policies, but does not because the topic is not introduced. Finally, strategic avoidance on this (and other) contentious policy matters may risk the legitimacy of the partnership" (2015: 17).

4. Qüestió de mesura

La traducció dels objectius i metes en indicadors quantificables ha estat, amb diferència, una de les qüestions més controvertides al llarg del procés. Es tracta, de fet, d'un exercici tècnic i polític altament complex: a la dificultat metodològica de quantificar certes variables cal afegir-li l'existència de pressions en direccions oposades i sovint incompatibles.

Així doncs, l'operativització de les metes en forma d'indicadors quantificables ha representat (i representa) un element crucial del debat ja que, en certa forma, és la mesura d'aquestes el què els acabarà conferint-los el seu significat- especialment tenint en compte el treball de "consens" dut a terme de cara a la redacció de les propostes, i l'ambigüitat resultant. Per tant, i com s'ha comentat en diversos punts de l'apartat 2 i 3, les implicacions en termes de polítiques de les metes marcades depenen sobretot de la seva traducció en indicadors – i una selecció poc ambiciosa implicaria una reducció del nivell d'aspiració que pugui caracteritzar les propostes finals a nivell retòric. Així mateix, un llenguatge ambigu i la selecció de metes no mesurables posen en risc la "tracció" o força d'aquests objectius, com observa el GMR. Aquest seria el cas de termes com "*effective learning environments*", "*decent jobs*", etc.

En aquest sentit, l'esforç i recursos dedicats a la quantificació, especialment en vistes de la profusió d'indicadors per cadascuna de les metes i objectius, ha suscitat crítiques sobre els perills d'una "excessiva" atenció a la mesura – susceptible de desviar l'atenció i els recursos que es podrien dedicar a les solucions (Klees, 2014). De forma similar, Williams (2014) fa una crida a "donar un pas enrere" i examinar la visió, principis inspiradors i raó de ser que orienten els ODS. Es fa notar que la preferència per una agenda "accionable" i pragmàtica pot acabar significant l'eliminació d'aquells elements més ambiciosos o propis d'una agenda progressiva i autènticament transformadora. Malgrat tot, es tracta d'una qüestió que revesteix d'importància donat el fet que, com observa Grek (2014), les pràctiques de mesura tenen un efecte de govern (*governing effect*), i fan per tant essencial interpretar tant el poder simbòlic com les implicacions de la quantificació i la publicació de dades si es vol comprendre l'emergència del nou escenari de política educativa global.

4.1. Mecanismes i equips destacats

En el sí del debat sobre l'agenda educativa post-2015, la qüestió de les dades s'ha treballat bàsicament a través del *Technical Advisory Group on Post-2015 Indicators* (TAG), establert el març de 2014 per la UNESCO amb l'objectiu d'assessorar tant l'*Steering Committee* d'EPT com el procés conduït per l'ONU. Amb tot, cal tenir en compte que, en una fase inicial del debat, la via Nacions Unides es veïé també alimentada per altres fonts. Es tingué especialment en compte el treball fet des de l'SDSN i des del Bureau of United Nations Statistical Commission i l'UN Task Team (coordinat per l'UN DESA i basat en *inputs* de la UNESCO i UNICEF en matèria d'educació). Des d'aquests es dugué a terme un treball d'avaluació dels possibles indicadors dels SDGs, així com una proposta de 100 Global Monitoring Indicators acompanyats de Complementary National Indicators⁵⁰. L'esforç destinat a aquesta qüestió, en aquest cas, s'ha de comprendre en relació a un context marcat per la crida a una *Data Revolution* per part del HLP i l'*Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development* del Secretari General de l'ONU⁵¹.

En la recta final del procés, ha estat el TAG qui s'ha encarregat de formular propostes de cara a un

⁵⁰ Vegeu el document *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. Launching a data revolution for the SDGs- A report by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network- Revised Working Draft*, datat a febrer de 2015.

⁵¹ Vegeu el document *A World That Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development. Report prepared at the request of the United Nations Secretary-General by the Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development*, datat a novembre de 2014.

seguiment adequat tant de la proposta de l'OWG com de la sorgida de la via EPT (mentre aquesta fou vigent). Liderat per l'UNESCO Institute for Statistics, aquest organisme es dedicà inicialment a proporcionar certa informació general sobre aquests indicadors proposats tant en l'Acord de Muscat com per part de l'OWG o l'SDSN de cara a orientar les discussions sobre les metes en les diferents vies. A partir del document base *Towards indicators for a post-2015 education framework* (i les seves subseqüents actualitzacions), entre el 17 de novembre de 2014 i el 30 de gener de 2015 es dugué a terme un procés de consulta obert als diferents estats membres de les Nacions Unides alhora que a diferents experts, agències multilaterals i bilaterals i representats de la societat civil (juntament amb una consulta *online* de caràcter públic).

Aquest procés donà lloc a una selecció de 42 indicadors que acompanyaven el Marc per l'Acció presentat al WEF d'Incheon. La proposta s'alineava així amb les metes suggerides per l'OWG alhora que recollia les reflexions derivades de l'Acord de Muscat. Passat el fòrum s'articulà un nou "TAG estès". Aquest incorpora experts tècnics procedents d'organitzacions d'índole diversa (societat civil, agències internacionals) alhora que representants dels estats membres. Amb aquest esquema es buscava aconseguir cert consens de cara a desenvolupar la proposta final, aprovada en la reunió de la Conferència General de la UNESCO prevista del novembre de 2015, juntament amb el Marc per l'Acció (vegeu apartat 2).

Més enllà del treball sobre indicadors de naturalesa temàtica (això és, lligats al Marc per l'Acció presentat a Incheon i pres com a referència per la UNESCO), però, cal tenir en compte una "línia paral·lela" dirigida a la identificació d'una selecció reduïda d'indicadors globals i representatius dels 17 ODS, i dirigida per la Comissió Estadística de les Nacions Unides (UNSC, per les seves sigles en anglès). Es tracta d'un procés determinant en tant que, de fet, condicionarà també la selecció final del Marc per l'Acció. Així, i tal i com s'especifica en l'Annex II d'aquest document, des del *drafting group* de la via liderada per la UNESCO es feu només una proposta preliminar, a "actualitzar" en funció dels indicadors seleccionats pel procés de treball sobre indicadors globals liderat des de l'ONU.

Aquest procés, dirigit al desenvolupament d'un marc global d'indicadors, ha seguit també una lògica de consulta, en què han participat diverses agències, i que ha estat liderat per una Inter-Agència i Grup Expert en Indicadors d'Objectius pels Desenvolupament Sostenible (IAEG-SDG per les seves sigles en anglès), creada *ad hoc*⁵². Aquest equip s'encarrega en l'actualitat d'elaborar una proposta definitiva, per tal de ser presentada a la 47^a sessió de l'UNSC el març de 2016. Pel què fa al traspàs de la proposta a un nivell polític, tant la data com el format estan encara per determinar – essent l'Assemblea General de setembre de 2016 o bé la trobada ECOSOC de 2016 dues de les possibilitats probables (Motivans, 2015). La taula que segueix detalla les principals etapes seguides fins a data d'avui:

Taula #3. Marc d'indicadors global: cronologia del procés de consulta

Setembre 2013-març 2014	Elaboració i compendi de 29 notes estadístiques, a càrrec d'experts i oficines nacionals d'estadística, i sota la coordinació de la Divisió d'Estadística de les Nacions Unides
Setembre 2014-gener 2015	Enquesta del <i>Friends of the Chair Group</i> sobre la disponibilitat de dades i indicadors (resposta per 91 països)

⁵² El grup és constituït per 28 representants d'oficines d'estadística nacionals i inclou com a observadors representants de comissions regionals i agències internacionals i regionals.

Gener 2015-març 2015	Compilació de 304 indicadors provisionals a càrrec d'experts de diferents agències internacionals, revisats per les oficines nacionals d'estadística.
25-26 de febrer de 2015	Expert Group Meeting
Febrer 2015-maig 2015	Consulta <i>online</i> amb els <i>majors groups</i> i altres agents rellevants sobre proposta inicial (304 indicadors provisionals)
3-6 de març 2015	Creació de Inter-Agència i Grup Expert en Indicadors d'Objectius pels Desenvolupament Sostenible (IAEG-SDG) per part de l'UNSC.
23-24 de març 2015	Negociacions intergovernamentals sobre l'informe tècnic preparat per l'UNSC en base a la proposta inicial (304 indicadors), a partir dels criteris de viabilitat, idoneïtat i rellevància.
Abril-maig 2015	Provisió de <i>metadata</i> , proposta de modificació d'indicadors (o indicadors alternatius) i identificació d'indicadors prioritaris per part de les agències UN, en base a la seva àrea d'expertesa.
29 de maig de 2015	Presentació de la <i>Llista de propostes- versió 1</i> (a partir de l'informe tècnic preparat per l'UNSC i les aportacions de les agències ONU). Aquesta especifica la disponibilitat de dades per cadascun dels indicadors i fa una primera valoració d'indicadors prioritaris en base al seu grau de desenvolupament estadístic.
1-2 de juny 2015	Primera reunió de l'IAEG-SDG.
7 de juliol de 2015	Actualització de la llista de propostes (publicació de la <i>Llista de propostes- versió 2</i>) en base a la primera reunió de l'IAEG-SDG.
7 de juliol – 9 d'agost de 2015	Consulta amb els membres de l'IAEG-SDG, amb la participació de països i agències internacionals i regionals en categoria d'observadors.
11 d'agost de 2015	Actualització de la <i>Llista de propostes – versió 3</i> en base a la formulació definitiva d'objectius i metes seleccionats per l'ONU.
11 d'agost – 7/8 de setembre de 2015	Doble procés de consulta oberta sobre la <i>Llista de propostes</i> (membres de l'IAEG-SDG i observadors; societat civil).
25 de setembre de 2015	Publicació del <i>Resum de comentaris</i> a partir dels <i>inputs</i> generats durant el procés de consulta.
19 d'octubre	Actualització del Resum de comentaris

26-18 d'octubre de 2015	Segona reunió de l'IAEG-SDG.
2 de novembre	Publicació d'una primera <i>Llista d'indicadors revisats</i> , en base al treball dut a terme en la segona reunió de l'IAEG-SDG.

És important retenir que aquest procés “global” fou inicialment informat pel TAG en allò relatiu a educació, ja que la UNESCO i UNICEF foren nomenades agències coordinadores de l'objectiu 4 en l'UN Technical Support Team. Aquest informà la fase inicial del debat i donà peu, juntament amb les aportacions d'experts d'agències internacionals, a l'informe tècnic preparat per l'UNSC i discutit en les negociacions intergovernamentals de març de 2015. Així, des d'un inici del procés, i prèviament a la “fusió” definitiva de les dues vies, existia ja un notable grau de coordinació entre el procés liderat per la UNESCO i el liderat per l'ONU, també en qüestió d'indicadors.

Si bé a data d'avui el procés conduït des de la ONU encara no està tancat, els darrers desenvolupaments deixen entreveure ja la direcció que podria prendre la formulació final. Així, i a resultes del procés de consulta dut a terme l'estiu de 2015, es classificaren els diferents indicadors sobre la taula en tres grans categories: verds (per aquells en què hi ha un acord general i menys del 25% dels responents han expressat la necessitat de revisar-los), grocs (en el cas d'aquells que encara han de ser refinats o modificats), grisos (en els casos que requereixen una discussió en profunditat o un progrés metodològic considerable). En la segona reunió de l'IAEG-SDG, celebrada del 26 al 28 de novembre de 2015 a Bangkok, i orientada a re-classificar els indicadors “grocs” a partir de les modificacions pertinents, s'acordaren fins a 159 indicadors definitivament classificats com a “verds”. Aquests, i després d'un procés d'una breu consulta (entre el 4 i 9 de novembre de 2015), serien els considerats per l'IAEG-SDG en la fase final de preparació d'indicadors a presentar a l'UNSC. La selecció, doncs, pot donar ja una idea clara d'aquells indicadors sobre els quals hi ha un cert consens i la forma final dels quals resulta més previsible.

4.2. Qüestions controvertides: alguns punts de debat

Si ens fixem amb els indicadors lligats a l'objectiu 4, l'àrea de l'educació es caracteritzava ja per un grau d'acord notable, almenys per comparació amb altres àmbits temàtics. Així, i a resultes del procés de consulta oberta, només dos indicadors foren aleshores qualificats com “grocs” (els relatius a la meta 2 i 7). Finalment, i després de la segona reunió de l'IAEG-SDG, només un d'ells (el corresponent a la meta 7) roman en la categoria de “gris” i per tant ha de ser modificat de forma substantiva.

Allò que resulta interessant, però, és observar la relació d'aquesta “selecció reduïda” amb el “marc ampliat” proposat en el Marc per l'Acció aprovat per la UNESCO. L'existència de dues propostes d'indicadors reflecteix bé la doble via sobre la qual s'organitzà bona part del procés. Altra vegada, doncs, és possible observar prioritats i agendes divergents. I si bé la forma d'articulació de les quals resulta encara incerta, caldrà veure en tot cas quina és la selecció d'indicadors finalment presa com a referència de cara al seguiment de resultats i progrés per part del futur GEMR. La consideració de la proposta àmplia continguda en el Marc per l'Acció de la UNESCO, per exemple, podria implicar una certa pervivència de l'agenda EPT, mentre que una consideració de la selecció reduïda dels indicadors globals significaria un “oblit” definitiu d'aquesta.

A continuació, doncs, s'ofereix una comparativa dels indicadors seleccionats pel Marc global i aquells considerats pel Marc per l'Acció. Així mateix, es procura vincular aquesta selecció amb diversos debats de fons sobre qüestions relatives a la mesura, amb l'objectiu de captar les principals

tensions sobre el tema - i la forma en què finalment s'han resolt.

En el cas de la meta 1, l'indicador finalment seleccionat pel Marc d'indicadors globals és el *percentatge d'infants i joves al final de cada nivell assolint almenys un mínim nivell de proficiència en (a) lectura i (b) matemàtiques (desagregat per sexe, localització, riquesa- i en cas de dades disponibles)*. Si es compara amb les diferents propostes contingudes en el Marc per l'Acció, s'observa com el Marc d'indicadors global se centra únicament en la primera de les 4 dimensions considerades per la via EPT respecte la meta 1 – això és, aprenentatge, compleció, participació i provisió. Es tracta d'una prioritització que, segurament, reflecteix l'èmfasi creixent en la qualitat - més enllà de les qüestions d'accés. Ara bé, cal tenir en compte que aquest moviment implica una certa desatenció de qüestions que, de fet, són lluny d'estar resoltes. Temes tan candents com la gratuïtat de l'educació bàsica o el volum d'infants i adolescents no-escolaritzats, per exemple, no queden capturats en el Marc global d'indicadors. De fet, algunes de les propostes d'indicadors atorgaven una gran importància a les qüestions de matrícula i graduació en diferents nivells, en tant que dimensió clau a l'hora de mesurar el progrés educatiu (vegeu Lewin, 2015, per exemple). A més a més, és també important tenir en compte que, com observen Verger et al. (2015), un dels reptes més importants als quals s'enfronta la mesura dels resultats d'aprenentatge és el biaix produït per les elevades taxes d'abandonament escolar o d'infants no-escolaritzats. En aquest sentit, mesures com l'Índex d'Aprenentatge proposat per Lewin (2015) podrien resultar especialment útils. Aquesta combinaria informació sobre el nivell assolit a final de primària i secundària amb dades sobre la proporció d'infants escolaritzats a cada nivell, evitant de l' així la distorsió resultant de l'elevat volum d'infants i joves fora del sistema educatiu.

Així mateix, la tria dels àmbits temàtics seleccionats de cara a l'avaluació dels resultats d'aprenentatge ha constituït un punt de debat important. La “resolució” d'aquest en favor de les matemàtiques i la lectura, en la línia de la proposta del Marc global, deixa de banda bona part de les àrees considerades pel LMTF, o d'aquelles dimensions recentment considerades pel programa PISA – com les competències en resolució de problemes. Amb tot, alguns autors remarquen que aquesta “selecció reduïda” té avantatges clars, com la major disponibilitat de dades o una menor sensibilitat contextual en termes de rellevància – vegeu Verger et al., 2015.

Finalment, encara no resulta clar quines han de ser les fonts de dades utilitzades. Tant si es recorre a avaluacions internacionals o regionals (TIMSS i PIRLS; PISA i PISA4D; PASMEQ i SACMEQ, entre d'altres) com si s'utilitzen avaluacions nacionals, emergeixen problemes importants en qüestió de comparabilitat i, en menor mesura, cobertura i periodicitat (Verger et al., 2015). D'altra banda, i en vista de les limitacions d'alguns països en termes de capacitat i infraestructura, sembla poc recomanable introduir nous sistemes de mesura. Investigadors com Lewin (2015) recomanen aprofitar els esforços d'avaluació presents ja en la majoria de sistemes educatius. En aquest sentit, resulten especialment pertinents iniciatives com el *Learning Metrics Partnership* (impulsada per l'*Australian Council for Educational Research* i l'UIS), enfocat a la identificació i calibre d'ítems ja disponibles en diferents avaluacions nacionals, de cara a la seva comparació (LMP, 2014).

Pel què fa a la meta 2, la selecció del Marc global contempla un doble indicador: el *percentatge d'infants menors de 5 anys que progressen adequadament en termes de desenvolupament a nivell de salut, aprenentatge i benestar psicosocial (desagregat per sexe, localització, riquesa- i en cas de dades disponibles)*; i la *taxa de participació en aprenentatge organitzat (un any abans de l'edat oficial d'incorporació a la primària (amb la possible consideració d'un taxa de participació per una edat específica i igual per tots els països))*.

En primer lloc, és interessant observar que aquests han estat els darrers indicadors a incorporar-se a la categoria d'indicadors “verds”, això és, més o menys definitius. En aquest sentit, cal tenir en compte que, com observa Lewin (2015), la definició d'indicadors pel nivell pre-escolar resulta especialment complicada. D'altra banda, veiem també que la meta 4.2. és la única (dins l'àmbit d'educació) que compta amb un doble indicador. En aquest cas, s'atén tant a la dimensió de *prepa-*

*ració*⁵³ com a la *participació*. En aquest sentit, hi ha una major correspondència amb el Marc per l'Acció, que també contempla aquestes dues esferes. Ara bé, a diferència del document resultant de la via UNESCO, veiem com el Marc global tendeix a deixar les qüestions de *provisió* en un segon pla. Es tracta d'una decisió que pot resultar remarcable en tant que, de fet, mesures com el *nombre d'anys d'educació primària gratuïta garantida pel marc legal* són de les poques que, en l'actualitat, es troben ja disponibles per la totalitat de països.

En relació a la meta 3, el Marc d'indicadors global pren com a indicador de referència el *percentatge d'adults i joves en alguna forma d'educació o formació, formal o no-formal, en els darreres 12 mesos*. En aquest cas, la selecció d'indicadors contrasta amb la triple proposta continguda en el Marc per l'Acció en tant que, si bé aquesta última també se centra únicament en la *participació*, resulta notablement més “atenta” als diferents nivells i tipologies d'educació superior.

Més acusada resulta la diferència entre ambdós respecte la meta 4. En aquest cas, la selecció d'indicadors globals se centra únicament en el *percentatge de joves/adults amb habilitats TIC, per tipus d'habilitat*. Es tracta d'una mesura que desatén altres habilitats i per tant té el risc d'obviar altres dimensions claus de l'aprenentatge i nivell educatiu de joves i adults. En certa forma aquest element es veu compensat per l'indicador seleccionat en relació a la meta 6 (*percentatge de població d'un grup d'edat donat assolint almenys un nivell fixat de proficiència funcional en habilitats d'alfabetització i tipus aritmètic (desagregat per sexe, localització, riquesa- i en cas de dades disponibles)*). Amb tot, però, segueixen quedant poc cobertes tant *altres tipus* d'habilitats com, sobretot, qüestions relatives a la *provisió* – contemplades de forma clara en el Marc per l'Acció. Més en general, ambdós marcs d'indicadors deixen en un segon pla la mesura de la *participació* en programes de formació professional i tècnica o universitària, o bé en programes d'educació d'adults.

Pel què fa a la meta 5, veiem que des del Marc global d'indicadors es proposen una sèrie d'*índexs de paritat (femení/maculí, urbà/rural, quintil de riquesa inferior/superior)*. Així, la mesura es concentra en una de les dues dimensions considerades pel Marc per l'Acció (la de les anomenades *metes transversals*), mentre que desestimen totes les mesures vinculades a *política educativa* (relatives a la distribució de la despesa educativa o de l'ajuda al desenvolupament, per exemple). Es tracta d'una sèrie d'omissions que poden resultar sorprenents en tant que, precisament, impliquen alguns dels indicadors més fàcilment disponibles. D'altra banda, resulta encara més sorprenent observar com ni el Marc per l'Acció ni el Marc global contempen en cap cas indicadors relatius a la despesa educativa assumida per les famílies dels estudiants. Com observa Lewin (2015), aquests costos són una de les principals causes d'exclusió i desigualtat en termes educatius. A més a més, la necessitat d'alguna forma de despesa privada s'hauria vist incrementada arran de les polítiques de privatització implementades en nombre creixent de països. En aquest sentit, per tant, pot resultar sorprenent l'absència d'indicadors de despesa familiar destinada a l'educació – en el cas del Marc global, agreujada per la no-consideració del nombre d'anys d'educació primària i secundària obligatòria i gratuïta legalment garantida.

En el cas de la meta 4.a., veiem que l'indicador seleccionat se centra en el *percentatge d'escoles amb accés a (i) electricitat; (ii) Internet per propòsits pedagògics; (iii) aigua potable; (iv) instal·lacions de sanejament bàsiques, i (v) instal·lacions bàsiques per rentar-se les mans (segons les definicions d'indicadors WASH)*. En aquest cas, el Marc global contrasta amb el Marc per l'Acció per la seva prioritització de les qüestions de recursos – en detriment d'aquelles lligades a l'ambient i l'adaptació a estudiants discapacitats. Es privilegia així la dimensió material d'aquesta meta, en consonància amb les conclusions de Glewwe et al. (2014), que observen com els “elements materials” resulten altament propicis a l'aprenentatge. I si bé aquesta prioritització no sembla haver consti-

⁵³ Tant la diversitat de proveïdors d'educació pre-primària, com la dificultat d'aplicació dels mètodes d'avaluació tradicional (com ara exàmens escrits) dificulten la mesura d'aquestes de la “qualitat” o aprenentatge assolit en aquests programes fet que explicaria l'èmfasi en la *preparació* – si bé, com argumenta Lewin (2015) aquest és un concepte poc clar i subjecte a un alt grau de variació contextual.

tuït un objecte de debat important, és esperable que plantegi reptes importants de cara a la recollida de dades, en tant que actualment aquestes són disponibles només per una minoria de països, principalment localitzats al continent africà.

Seguint amb les metes lligades a mitjans d'implementació, l'indicador seleccionat per la meta 4.b. és el *volum de fluxos d'ajuda oficial al desenvolupament destinat a beques, per sector i tipus d'estudi- total net d'ajuda oficial al desenvolupament destinat a beques i despesa per estudiant en països donants*. En aquest cas, no s'observa un especial distanciament de la lògica dels indicadors plantejats pel Marc per l'Acció – els quals se centren també en el volum i nombre de les beques, si bé atén també al repartiment per països beneficiaris. Ara bé, l'èmfasi en aquesta mena d'indicadors contrasta amb l'absència d'indicadors relatius a la despesa pública destinada a educació, o relatives a la política fiscal (amb un impacte clau a l'hora de fer més o menys viable un finançament sostenible), o fins i tot atentes al volum d'ajuda al desenvolupament destinat a educació – dimensions clau a l'hora d'avaluar el progrés en el camp educatiu (Lewin, 2015). Amb tot, es tracta d'una absència fins a cert punt previsible, en tant que, a última hora, reflecteix únicament una omisió ja present en la formulació de les mateixes metes.

Pel què fa a la meta 7.c., el Marc global se centra en el *percentatge de professors (per nivell educatiu i des de pre-primària a secundària superior) que han rebut almenys la formació pedagògica (prèvia i durant el servei) requerit per l'ensenyament al nivell pertinent a cada país (desagregat per sexe i altres en cas de dades disponibles)*. En aquest cas, el contrast amb el Marc per l'Acció resulta especialment gran en tant que aquest segon contempla una gran diversitat de dimensions, relatives per exemple a la motivació i suport del professorat. Així, el Marc global no contempla possibles dimensions clau com podrien ser el salari mitjà en relació a altres professions, la participació en la formació contínua, les taxes de deserció docent, les ràtios alumne/professor qualificat o les ràtios de graduats/professorat en funcions.

D'altra banda, i més enllà de les dimensions considerades pels indicadors finalment seleccionats, cal tenir en compte que la qüestió del professorat suposa reptes importants en relació a la recollida de dades, ja que per la majoria d'indicadors no existeixen dades amb una cobertura suficient. Així, les dades de l'UIS sobre la qüestió sovint se centren en el continent africà, mentre que enquestes com el TALIS cobreixen únicament països de l'OCDE. Això fa que, tot i la diversitat de fonts de dades existents, autors com Verger et al. (2015) recomanin la creació d'un nou instrument de mesura – justificada en les mancances de les dades existents i la centralitat dels professors a l'hora d'assegurar una millora educativa en termes de qualitat.

Finalment, és també d'interès observar el cas de la meta 4.7. – l'única per la qual l'IAEG-SDG encara no ha acordat un indicador definitiu. Així, pel què fa a l'adquisició d'habilitats i coneixements de cara a la promoció d'un desenvolupament sostenible, des de la via ONU encara considera poc satisfactori l'indicador provisional amb què s'ha treballat, això és, el *percentatge d'estudiants de secundària de 15 any que demostrin un nivell donat de coneixement en una selecció de temes lligats a les ciències ambientals i la geociència*. Si es repassen les principals crítiques rebudes al llarg del procés de consulta, sembla que preval la idea de que la mesura proposada no acaba de capturar el sentit general de la meta – constituint-ne una visió reduccionista i poc atenta a altres qüestions com ara la promoció dels drets humans, la ciutadania global o l'educació sexual i prevenció de la SIDA. D'altra banda, l'accent en el *coneixement* que caracteritza el Marc global contrasta amb la consideració de la *provisió* pròpia del Marc per l'Acció (el qual planteja altres mesures relatives a la implementació de determinats currículums en diferents àmbits i nivells).

En qualsevol cas, la falta d'un acord clar sobre la manera adequada d'abordar aquesta qüestió resulta més o menys esperable, en tant aquesta meta posa en joc una sèrie de conceptes sobre els quals coexisteixen múltiples interpretacions. A més a més, es tracta de nocions que, sigui quin sigui el seu significat exacte, suposen un repte clar en termes de quantificació i comparació – tant per la seva sensibilitat contextual com per la dificultat de ser capturades mitjançant els instruments

habituals. Si bé es compta amb fonts de dades com l'*International Civic and Citizenship Education Study* o bé el *World Values Survey*, aquestes presenten limitacions importants en termes de cobertura o adequació temàtica, entre d'altres. En aquest sentit, fins i tot s'han plantejat propostes com ara la creació d'un qüestionari *ad hoc* (vegeu Verger et al., 2015).

En termes generals, si bé a hores d'ara encara és incert la forma que acabarà prenent aquest indicador a nivell global, i les fonts de dades de què aquests es nodriran, l'estadi actual del debat posa almenys de manifest l'absència d'un consens global sobre el significat de la meta, així com la necessitat de seguir treballant en una major definició del sentit i implicacions d'aquesta.

A data d'avui, els diferents conjunts d'indicadors contemplats per ambdós marcs posen de relleu la dificultat de "desempaquetar" certs conceptes que, ja en la mateixa formulació de les metes, s'endevinaven ambigus. Així, nocions com els resultats d'aprenentatge rellevants, els ambients d'aprenentatge efectius, les habilitats lligades a "llocs de treball decents" o la promoció de les habilitats i coneixements pel desenvolupament sostenible, són clarament aquelles sobre les quals la traducció en indicadors (i la selecció de fonts de dades pertinents) s'ha revelat més difícil. Aparentment, el Marc d'Acció ha encarat aquestes dificultats a través d'una gran bateria d'indicadors orientada, que, d'alguna manera, sembla capaç de satisfer totes les prioritats i preferències que puguin tenir diferents grups. En el cas del Marc global, les metes de caràcter més ambigu han acabat traduïdes a una sèrie d'indicadors que, sovint, tendeixen a capturar només parcialment el seu sentit general.

Així mateix, ambdós conjunts d'indicadors revelen altres tendències de fons. D'una banda, una certa tendència (més o menys acusada) a deixar en segon pla aquelles mesures més directament lligades a qüestions de política educativa. Així, les dades sobre provisió, marc legal o finançament tenen un paper relativament secundari, fins i tot en el Marc per l'Acció. D'altra banda, ambdues seleccions auguren reptes importants de cara a la recollida de dades, o a l'harmonització i comparació de les dades disponibles. En aquest sentit, encara resulta incert com es resoldran aquestes qüestions, i, de manera més general, com s'articularen els dos marcs d'indicadors. Tot plegat converteix la qüestió de la mesura en una àrea clau. La direcció que prenguin el nous mecanismes i equips de governança en matèria de seguiment de la nova agenda és doncs el què acabarà de determinar el sentit i grau d'ambició d'aquesta.

5. Conclusions

Si bé l'agenda educativa post-2015 no entrarà formalment en vigor fins el 2016, i si bé encara és d'hora per predir les implicacions que tindrà (i especialment, com es traduirà en termes de política educativa i re-organització de la governança a diversos nivells), el procés de definició i negociació que hem revisat aquí permet identificar diverses tendències i fenòmens als quals val la pena fer atenció. Així, malgrat el caràcter inconclús del procés, la revisió d'aquest permet endevinar ja certs canvis de direcció que condicionaran el futur de la política educativa global en els anys a venir.

En aquest sentit, cal tenir en compte que el consens d'una nova llista de prioritats no només suposa l'emergència d'un nou actiu susceptible de ser utilitzat com a eina de mobilització i pressió o legitimació – i capaç, per tant, d'alterar l'agenda educativa de múltiples estats i organitzacions via processos de disseminació (Dale, 1999). A la rellevància que suposa el naixement d'un instrument d'aquest tipus cal sumar-li, a més, el canvi de direcció que un procés d'aquesta envergadura suposa en els mecanismes i lògiques de presa de decisió, la formació de noves aliances o la creació de nous espais de debat. Dit d'una altra manera, els últims quatre anys de propostes i negociació impliquen una remodelació total del "paisatge" de la política educativa global – no només pels nous òrgans i equips de decisió establerts *formalment* sinó també arran dels canals de debat, xarxes, complicitats i friccions que se n'han derivat.

En primer lloc, un dels elements a considerar és la complexitat tècnica del procés. La profusió de mecanismes, equips de treball, fòrums de debat i trobades, així com els múltiples calendaris paral·lels, suposen en aquest sentit un salt més que notable respecte l'anterior procés de definició dels ODM (negociat bàsicament "a porta tancada"), sinó també respecte l'agenda EPT. Prova d'aquesta complexitat és l'elevada quantitat de documentació generada des de 2012 (informes tècnics, propostes, preses de postura, etc). I és precisament la densitat de línies de debat i decisió el què fa especialment difícil copsar quins han estat els agents decisius o, de manera més general, com s'ha distribuït i com ha variat la capacitat d'influència dels diferents actors implicats.

Aquesta última és de fet, una qüestió central. Des d'un bon principi, les agències encarregades de liderar el procés han emfatitzat la voluntat d'obertura i inclusió. Així, s'ha insistit en el compromís de crear espais d'autèntica deliberació en termes democràtics, i s'han creat espais orientats en aquesta direcció. Especialment l'*Open Working Group* i els diferents fòrums EPT posats en marxa sota els auspicis de l'UNESCO han contribuït definitivament a fer avançar el debat en aquesta direcció. Ara bé, resulta difícil determinar fins aquest punt aquesta voluntat democràtica s'ha traduït en una capacitat de decisió realment equitativa. Fins i tot disposant d'un bon nombre d'instruments creats amb aquest sentit, un propòsit com aquest topa a la pràctica amb obstacles molt notables. Per dir-ho d'alguna manera, doncs, sembla que tothom ha estat convidat a prendre seient – però és menys evident qui ha estat *escollit* (o, fins i tot, qui s'ha sentit cridat). D'una banda, el debat no ha transcendit en igual mesura en l'agenda domèstica o interna dels diferents països i agències formalment invitats a participar. Alhora, i més enllà de d'un esforç d'inclusió formal, la capacitat *real* de participar es veu condicionada per múltiples factors – i especialment, d'una expertesa tècnica, xarxa i connexions, i disponibilitat de temps i recursos molt desigualment distribuïts. Així mateix, tampoc és evident quins han estat els espais i canals autènticament rellevants alhora de marcar la direcció del debat: han coincidit amb aquells mecanismes de caràcter més democràtic i participatiu? O bé, a la pràctica, la capacitat de direccionar i lideratge s'han concentrat en unes poques mans?⁵⁴ Quin lloc hi ha hagut per la *realpolitik* o per la imposició? Algunes veus, per exemple, han suggerit que, en la recta final del debat, les negociacions s'haurien conduït amb una notable manca

54 I, més específicament, què implica en aquest sentit la feina de síntesi de consultes – és a dir, de forjar un consens entre múltiples preferències i visions? Com es decideix el calendari de les negociacions i què comporta un accés desigual a aquest control del temps? Com canvia la capacitat d'influència de la societat civil respecte la situació descrita per Tota (2014) arran de l'anterior agenda EPT, i fins a quin punt la integració de veus crítiques suposa alguna forma de cooptació? Fins a quin punt s'ha repetit la "sobrerrepresentació" de certs grups descrita per Mundy i Murphy (2001)?...

de transparència⁵⁵. Així mateix, la “renúncia unilateral” a l’agenda pròpia, per part de l’UNESCO, planteja també alguns interrogants seriosos al respecte.

Un segon element que s’ha posat de manifest és l’elevada dificultat de conjugar ambició i realisme. Així, la formulació d’uns objectius amb voluntat transformadora alhora que factibles s’ha revelat com una qüestió altament complicada. El risc de que la fórmula final es quedi en una simple “carta als reis”⁵⁶ és considerable. Alhora, i arran del potencial mobilitzador i legitimador d’una llista tancada i relativament simple, existeix el risc que allò que no hi sigui inclòs passi a un segon pla o resulti completament desatès. De fet, en el coneixement i atenció a aquesta mena de riscos hi ha l’origen de les múltiples interpretacions d’un mateix redactat. Així, fins i tot des d’una perspectiva que podríem dir “dels drets humans”, formulacions semblants poden ser simultàniament vistes com a excessivament reduccionistes o “apropiadament” realistes⁵⁷.

De fet, aquesta disjuntiva enllaça amb una segona tensió, la derivada de la necessitat d’acomodar punts de vista i agendes divergents (com les que necessàriament coincideixen i conviuen en un procés que es vol obert i inclusiu). Així, sembla que part de les discussions deriven de la complexitat de trobar l’equilibri entre una certa ambigüitat (a través de plantejaments amb els quals tothom es pugui sentir relativament còmode) i el grau de concreció necessari perquè el resultat final no es quedi en una declaració d’intencions el procés vers la qual és impossible d’avaluar. I de fet, aquest *trade-off* explica, almenys parcialment, la importància concedida de manera generalitzada a la traducció de les metes en indicadors. D’alguna manera, sembla que hi ha consciència generalitzada que les metes només cobraran significat a partir de l’assignació d’indicadors quantificables i la selecció de fonts de dades. En part, doncs, la tensió al voltant del redactat de les metes s’hauria acabat traslladant entorn de la quantificació d’aquestes –convertint el debat sobre indicadors en el nou “camp de batalla”. L’esforç que han invertit en la qüestió actors de tipus molt diferent i orientacions variades demostra clarament que, lluny de ser un mer exercici tècnic, la selecció d’indicadors és un exercici polític de primer ordre que determinarà el sentit i implicacions últimes de la nova agenda.

Un tercer punt que la revisió del procés posa de manifest és la superació, definitiva i generalitzada, del “marc ODM”. Més enllà de les diferents perspectives i prioritats que els agents han expressat al llarg del debat, sembla evident que existeix un consens generalitzat sobre la necessitat d’anar més enllà de l’educació primària i incorporar definitivament la qüestió de la qualitat. Sens dubte, cal suposar que aquest acord pot sustentar-se en interpretacions i agendes diferents, i fins i tot contradictòries. Queda ben palès en el fet que, mentre alguns sectors entenen que l’atenció a la qualitat passa per un major control dels resultats d’aprenentatge via testos estandarditzats (vegeu Filmer et al., 2006), altres agents consideren que aquest canvi de focus implica una major consideració pels processos i els *inputs*. Però, més enllà de la relativa superficialitat que pugui “amagar” aquest consens, el salt que en qualsevol cas suposa respecte una etapa dominada pels ODM és més que notable i tindrà implicacions molt rellevants a tots els nivells.

Tot amb tot, i almenys a aquestes altures, la nova agenda, així com els processos que hi han conduït, encara generen més interrogants que no pas certeses. Resta per saber, per exemple, quina forma prendrà finalment la selecció d’indicadors – i qui tindrà la última paraula al respecte. Així mateix, caldrà veure com s’acaba resolent la qüestió del finançament i la governança, sobre les qual fins avui hi ha hagut una notable manca de concreció. Igualment, caldrà estar atents la configuració final dels nous mecanismes posats en marxa (com ara la *Comissió sobre el Finançament de les Oportunitats d’Educació Globals* acordada a Oslo) i, en definitiva, quines són les implicacions de la llista de temes que han estat posats sobre la taula. Quin paper es reserva el nou estat de les co-

⁵⁵ Vegeu, per exemple, <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/aug/13/lack-of-transparency-sustainable-development-goals-negotiations-united-nations>

⁵⁶ <https://norrags.wordpress.com/2015/09/17/what-will-happen-to-the-education-christmas-tree-in-january-2016-global-governance-and-the-implementation-of-the-sustainable-development-goal-for-education/>

⁵⁷ Això suggereix, per exemple, una comparació dels comentaris fets pel GMR sobre la proposta de l’OWG (*Policy Paper* N° 16) i la interpretació de King i Palmer (NORRAG, 2015) sobre el redactat final de la versió d’aquesta que circulà durant el WEF d’Incheon.

ses al sector privat? Fins a quin punt la nova agenda anirà més enllà d'una "agenda pels països en vies de desenvolupament" i serà capaç d'interpel·lar també al món occidental? Quines són les conseqüències de la integració de la via EPT i la via de les Nacions Unides? I quina relació manté l'agenda educativa amb la resta de prioritats marcades per l'Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible?

Més en general, d'altra banda, els canvis que experimentarà el camp o "escenari" de la política educativa global tampoc són clars. Què implica la nova agenda en termes de lleialtats, tensions i rellevància de les diferents organitzacions implicades? Quins nous actors entren en joc? Quins canvis suposa respecte el consens sorgit entorn de l'agenda EPT, en termes d'acostament de posicions favorables a un desenvolupament orientat al creixement econòmic i aproximacions més orientades a l'equitat i escèptiques amb la globalització (Mundy, 2006)? La nova agenda post-2015, en definitiva, obre múltiples línies de recerca, tant relatives al procés en sí com a les seves implicacions futures. L'abundància de qüestions que el nou context planteja, doncs, dibuixa un nou camp tan complex com interessant.

6. Referències

- Adams, A. (2012). *The Education Link: Why learning is central to the post-2015 agenda?* Center for Universal Education, Working Paper N° 8. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Ahmed, M. (2014). Global Education Governance – How Real? A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. *NORRAG News*, 51. Gènova: NORRAG.
- Anderson, K. (2014). The Learning Metrics Taskforce 2.0: Taking the Global Dialogue on Measuring Learning to the Country Level. *A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News*, 51. Gènova: NORRAG.
- Auld, E. (2014). Development Inc. and the Ghost in the Machine: the Idea of Global Governance. *A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News*, 51. Gènova: NORRAG.
- Barrett, A.M. (2011). A Millennium Learning Goal for education post- 2015: a question of outcomes or processes. *Comparative Education*, 47(1): 119-133.
- Bergh, G. i Couturier, J. (2013). What do we know about the world's proposals for post 2015 goals? Overseas Development Institute. Disponible a: <http://post2015.org/2013/05/16/what-do-we-know-about-the-worlds-proposals-for-post-2015-goals-first-analysis-from-the-future-goals-tracker/>
- Brookings Institute (2012). Education and the Post-2015 Development Agenda. Washington, D.C.: Brookings Institute. Disponible a: www.brookings.edu/~media/events/2012/12/05%20education%20development/20121205_education_development_2015.pdf
- Brown, G. (2012). Delivering on the promise, building opportunity: the case for a Global Fund for Education. A review by Gordon Brown. Disponible a: www.educationpanel.org/brownreport2.pdf
- Chung, B.G. (2014). Global Citizenship Education (GCED) and Curriculum Governance in Korea. *A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News*, 51. Gènova: NORRAG.
- Dale, R. (1999). Specifying globalisation effects on national policy: Focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. Los Angeles: Sage.
- Education for change (2014). *External Evaluation of the Education for All Global Monitoring Report. Final Report*. Londres: UNESCO – Education for Change Ltd. Disponible a: http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/External_evaluation_2014_GMR_final.pdf
- Edwards, D.B.; Okitsu, T., da Costa, R. i Kitamura, Y. (2015). UNESCO in the 2000s: EFA Coordination, GMR Production, and Organizational Legitimacy in the Global Education Policy Field. UKFIET 2015 Conference Paper.
- EFA-GME (2015). Education for All 2000-2015: achievements and challenges. Disponible a:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>

EFA-GMR (2013) Proposed post-2015 education goals: Emphasizing equity, measurability and finance. Initial draft for discussion. March, 2013. Disponible a: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220033E.pdf>

EFA-GMR (2014) *Concept note for a 2016 report on 'Education, sustainability and the post-2015 development agenda'*. París. UNESCO. Disponible a: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/images/2014/2016_Concept_Note_rev2.pdf

EFA-GMR (2015) Policy Paper 18 – Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030. March, 2015. Disponible a: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>

EFA-GMR (2015). Policy Paper 16 - Where do the proposed education targets fall short? February, 2015. Disponible a: [http://www.globaleducationfirst.org/files/PP16\(1\).pdf](http://www.globaleducationfirst.org/files/PP16(1).pdf)

EFA-SC (2014). Joint Proposal of the EFA Steering Committee on Education Post-2015. Disponible a: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002276/227658E.pdf>

Enns, C. (2014). Transformation or continuation? A critical analysis of the making of the post-2015 education agenda. Globalisation, Societies and Education. DOI: 10.1080/14767724.2014.959894

Faul, M. (en premsa). Networks and power: Why networks are hierarchical not flat and what can be done about it.

Filmer, D., Hasan, A., i Pritchett, L. (2006). *A millennium learning goal: Measuring real progress in education, CGD Working Paper 97*. Washington, DC: Center for Global Development.

Fredriksen, B. (2014). Global Governance of Education and Training in the Age of Globalization: The Growing Importance of Cross-Border Externalities of National Education Policies. *A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture*. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.

Glewwe, P., Hanusheck, E. A., Humpage, S., & Ravina, R. (2014). School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010. A P. Glewwe (ed.), *Education policy in developing countries*. Chicago: The University of Chicago Press.

Grek, S. (2014) Seeing from the Tower Top: PISA and the New Governing Panoramas. *A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture*. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.

Hamilton, M., Maddox, B. i Addey, C. (2015). Introduction. A Hamilton, M., Maddox, B. i Addey, C. (Eds.) *Literacy as numbers: researching the politics and practices of international literacy assessment*. Cambridge. Cambridge University Press.

High Level Panel (2013). *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. Nova York: ONU. Disponible a: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf

High Level Panel (2013). *Meeting of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*: Comunicat , 1 de febrer 2013, Monrovia. Disponible a

http://www.un.org/sg/management/pdf/Monrovia_Communique_1_Feb_2013.pdf.

- High Level Panel (2013). *Meeting of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. Comunicat, 27 de març 2013, Bali. Disponible a: <http://www.un.org/sg/management/pdf/Final%20Communique%20Bali.pdf>
- Jones, P. (2007). WCEFA: A Moment in the History of Multilateral Education. En D. Baker y A. Wiseman (Eds.) *Education for All (International Perspectives on Education and Society, vol. 8)*. Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Jones, P. i Coleman, D. (2005). *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalisation*. Londres: Routledge.
- Kazuhiro, Y. (2015). Challenges for Costing and Financing the Post-2015 Education Agenda. A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- King, K. (2014). Post-2015 and Global Governance: Complexity, Competition and Cooperation. A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.
- King, K. (2015) Financing Education and Skills: New and Old Modalities: New and Old Partners. A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- King, K. (2015). Targets versus text – Why is one valued more than the other? A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- King, K. (2015). The World Education Forum (WEF) at Incheon, South Korea: What Reflections, Memories, Legacy? A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- King, K. (2015). The World Education Forum 2015: What exactly happened to the global Education Goal and Targets? A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- King, K. i Palmer, R. (2013) Post-2015 Agendas: Northern Tsunami, Southern Ripple? The Case of Education and Skills, Working Paper #4. Gènova: NORRAG.
- King, K. i Rose, P. (2005). International development targets and education: towards a new international compact or a new conditionality? *Journal of International Development*, 17: 97-100.
- Klees, S. (2014). Global Governance of Education: How, Why, and for Whom? A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.
- Learning Metrics Task Force. (2013). *Toward universal learning: What every child should learn*. Disponible a: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/lmtf-rpt1-toward-universal-learning-execsum.pdf>
- Lewin, K. M. (2015). *Goals and Indicators for Education and Development: Consolidating the Architectures*. Open Society Foundation.

- McGrath, S. (2014). The Fractured Global Governance of Skills Development. A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.
- Menashy, F. (2015). Tiptoeing Around Private Schools in the Global Partnership for Education. Workind Paper.
- Meyer, H. D. i Benavot, A. (2013). PISA, Power and Policy: the Emergence of Global Educational Governance. Didcot: Symposium Books.
- Motivans, A. (2015). Building consensus towards an indicators framework to monitor education beyond 2015. A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- Mundy, K. (1998). Education multilateralism and World Disorder. *Comparative Education Review*, 42(4): 448-478.
- Mundy, K. (2006). Education for All and the New Development Compact. *Review of Education*, 52(1-2): 23-58.
- Mundy, K. (2012). The Global Campaign for Education and the Realization of "Education for All". A A. Verger i M. Novelli (Eds.) *Campaigning for "Education for All". Histories, Strategies and Outcomes of Transnational Advocacy Coalitions in Education*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Mundy, K. i Murphy, L. (2001). Transnational Advocacy, Global Civil Society? Emerging Evidence for the Field of Education. *Comparative Education Review*, 45(1): 85-126.
- NORRAG (2014). Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.
- NORRAG (2015). Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- OECD (2013). Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda. Disponible a: <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20Overview%20Paper.pdf>
- OWG (2014). Outcome document – Introduction to the Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals, 19 July 2014. Disponible a: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>
- Palmer, R. (2015). In Search of Sustainable Financing for Technical and Vocational Skills Development. A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- Raikes, A. (2014). Indicators for Universal and National Coverage of Goals and Targets. A Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H., i Alphonse, N. (2007). *Globalisation, Education and Development: Ideas, Actors and Dynamics*. Londres: Dfid.
- Save The Children (2009). *Last in Line, Las in School 2009: Donor Trends in Meeting Education Needs in Countries Affected by Conflict and Emergencies*. Londres: Internatinal Save the

- Children Alliance. Disponible a: http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/RTF_Last_in_Line_Last_in_School_report_FINAL.pdf
- SDSN (2013). An Action Agenda for Sustainable Development – Report for the UN Secretary General, Nova York: ONU. Disponible a: <http://www.unfoundation.org/assets/pdf/sustainable-development.pdf>
- SDSN (2015). Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships. Working Paper, a càrrec d'Schmidt-Traub, G. i Sachs, J.D. Disponible a: unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/04/150619-SDSN-Financing-Sustainable-Development-Paper-FINAL-02.pdf
- Shaeffer, S. (2015). Reflections on 27 Years of Education for All (EFA). A Reflections on the World Education Forum and Financing Education & Skills: New and Old Modalities: New and Old Partners. NORRAG News, 52. Gènova: NORRAG.
- Srivastava, P. (2010). Privatization and Education for All: Unravelling the mobilizing frames. *Development*, 53(4), 522-528.
- Tota, P. M. (2014). Filling the gaps: the role and impact of international non-governmental organisations in “Education for All”. *Globalisation, Societies and Education*, 12(1): 92-109.
- UN (2015). The Addis Ababa Accord. Zero Draft of the Outcome Document of the Third Financing for Development of the Third Financing for Development Conference. Disponible a: http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/03/160315_ffd-zero-draft-outcome.pdf
- UN (2015). *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. Disponible a: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>
- UN (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponible a: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E
- UN Secretary-General (2013). A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015 - Report of the Secretary-General. Nova York: ONU. Disponible a: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>
- UN Secretary-General (2014). The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda. Nova York: ONU. Disponible a: http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf
- UNDP/OHCHR (2013). Global thematic consultation on governance and the post-2015 development framework. UNDP/OHCHR: Nova York.
- UNESCO (2012a). *Regional Education for All Forum: A Roadmap Toward 2015 and Beyond*. Beirut: UNESCO. Disponible a: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Beirut/images/EFA_Forum_report_ENG.pdf
- UNESCO (2012b). *Sub-Saharan African Regional Consultation*. Dakar: UNESCO. Disponible a:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220490e.pdf>

UNESCO (2013). Children Still Battling to Go to School. EFA Global Monitoring Report Policy Paper 10. París: UNESCO. Disponible a: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002216/221668E.pdf>

UNESCO (2014). *Position Paper on Education Post-2015*. París: UNESCO. Disponible a: <http://en.unesco.org/post2015/sites/post2015/files/UNESCO%20Position%20Paper%20ED%202015.pdf>

UNESCO (2014). *The Muscat Agreement. Global Education for All Meeting*. UNESCO: Muscat. Disponible a: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/muscat-agreement-2014.pdf>

UNESCO (2015). Framework for Action: Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all (Esbarrany - 23 abril 2015], Incheon, Corea del Sud.

UNESCO (2015). Incheon Declaration. Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. Disponible a: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137e.pdf>

UNESCO-UIS (2014). Towards indicators for a post-2015 education framework. Post-2015 Education Indicators Technical Advisory Group of the EFA Steering Committee. Disponible a: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/towards-indicators-for-post-2015-education-framework.pdf>

UNESCO-UNICEF (2013) Making Education a Priority in the Post-2015 Development Agenda. Report of the Global Thematic Consultation on Education in the Post-2015 Development Agenda. Disponible a: http://www.unicef.org/education/files/Making_Education_a_Priority_in_the_Post-2015_Development_Agenda.pdf

UNGC (2013). Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda - Perspectives from UN Global Compact Participants on Global Priorities and How to Engage Business Towards Sustainable Development Goals. Nova York: ONU.

UNICEF (2013). UNICEF Key Messages on the Post-2015 Development Agenda. Disponible a: http://www.unicef.org/post2015/files/Post_2015_Key_Ask_V01.pdf

Verger, A., Bonal, X. i Zancajo, A. (2015). *Indicators for a Broad and Bold Post-2015 Agenda: A Comprehensive Approach to Educational Development*. Open Society Foundation.

Verger, A., Novelli, M. i Altinyelken, H. (2012). Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework. A A. Verger, M. Novelli i H. Altinyelken (Eds.) *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. Londres: Continuum.

Williams, D. (2014). Returning to Basics: One of the Keys to Securing a Bold and Broad Set of Indicators for Education Post-2015. A *Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture*. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.

Wright, A. (no publicat - 2014). OSF & Education Post-2015. Consultant's Report. Desembre 2014.

Wulff, A. (2014). The Right to a Good Teacher. A *Education and Skills Post-2015 and the Global Governance of Education: Agendas and Architecture*. NORRAG News, 51. Gènova: NORRAG.

